

**Planungshoheit der Gemeinde
im Rahmen der
Bayerischen Landes- und Regionalplanung**

Friedrich Rainer



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PLANUNGSHOHEIT DER GEMEINDE IM RAHMEN DER BAYERISCHEN
LANDES- UND REGIONALPLANUNG

insbesondere Richtzahlen, Richtwerte und gemeindliche
Mitwirkungsrechte

Inaugural - Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde einer

Hohen Juristischen Fakultät

der

Ludwig - Maximilians - Universität

München

vorgelegt von

Friedrich Rainer

1984

Referent: Professor Dr. Peter Lerche

Korreferent: Professor Dr. Peter Badura

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Juli 1984

Druck: Dissertationsdruck Novotny jr., 8135 Söcking/Starnberg

Meiner Familie gewidmet

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis

Text

Lebenslauf

Planungshoheit der Gemeinde im Rahmen
der bayerischen Landes- und Regionalplanung

- insbesondere Richtzahlen, Richtwerte und gemeindliche
Mitwirkungsrechte -

1. Kapitel

Überblick

Seite

I.	Entwicklung der Landes- und Regionalplanung in Bayern	2
II.	Begriff der Raumordnung und Landesplanung	7
	1. Raumordnung	7
	2. Landesplanung	9
III.	Aufgaben und Ziele der Landesplanung	10
IV.	Landesplanung und Gemeinden	12

2. Kapitel

Organisation der Landesplanung

I.	Landesplanungsbehörden	13
II.	Bezirksplanungs- bzw. Regionalplanungsstellen	14
III.	Regionale Planungsverbände	15
IV.	Planungsbeiräte	17

3. Kapitel

Das Verhältnis von Staat und Gemeinden im Planungssystem - Planungsinstrumentarium und Anpassungspflicht -

I. <u>Planungsinstrumentarium:</u>	18
1. Programme und Pläne	18
a) Inhalt	18
b) Abgrenzung	18
c) Arten	18 a
aa) Landesentwicklungsprogramm	18 a
bb) fachliche Programme und Pläne	19
cc) Regionalplan	19
c) Rechtsnatur	20
II. <u>Planvorgaben:</u>	
1. Planungsvorgaben	29
a) Begriff	29
b) Wirkung	30
2. Planungsziele	31
a) Begriff	31
b) Arten	31
c) Inhalt	34
d) Richtzahlen gem. BayLplG 1970	37
e) Richtwerte gem. BayLplG v. 01.01.1982	41
III. <u>Planungsziele und Anpassungspflicht</u>	48
1. Rechtsgrundlagen der Anpassungspflicht	48
2. Inhalt der Anpassungspflicht	49
3. Erfüllung der Anpassungspflicht	50
4. Anpassungsgebot	54
5. Richtwerte gemäß BayLplG v. 1.1.1982	57
IV. <u>Anpassungspflicht und gemeindliche Planungs-</u> <u>hoheit</u>	60
1. Planungshoheit der Gemeinde	60
2. Anpassungspflicht und Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 GG	62

V. <u>Anpassungspflicht und Gesetzesvorbehalt unter Berücksichtigung der Planstruktur der Zielbestimmungen</u>	63
1. Ausgestaltung des Gesetzesvorbehalts	63
2. Gesetzesvorbehalt und Kontrollfunktion	65
a) Beispiel: Rechtsprechung	68
b) Beispiel: Planungsvorgaben	75
3. Lösungsmöglichkeiten	87
a) Zustimmung des Landtages gem. Art. 14 Abs. 3 BayLplG	87
aa) Zustimmung und Gesetzesvorbehalt	91
bb) Inhalt des Art. 14 Abs. 3 BayLplG	103
b) Entwicklungspolitische Gesamtkonzeption	110
(1) Gewichtung des Zielkatalogs	117
(2) Vorgaben zur Anwendung der Planungsinstrumente	119
aa) Inhaltliche Ausgestaltung der Richtwerte	119
bb) Verfahren und kommunales Beteiligungsrecht am Beispiel der Richtwerte	120
cc) Fachliche Programme und Pläne	144
4. Zusammenfassung / Ergebnis	146
a) Art. 14 Abs. 3 BayLplG	146
b) Zielkatalog	149
c) Vorgaben zur Anwendung der Planungsinstrumente	149
d) Umfang der inhaltliche Ausgestaltung	150
e) Richtwerte	150
f) Fachliche Programme und Pläne	151 a

4. Kapitel

Gesetzesvorbehalt und Wesensgehalt des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes

I. Selbstverwaltungsrecht als institutionelle Garantie	152
II. Funktionsbereiche der gemeindlichen Selbst- verwaltung	154
III. Zuständigkeitsabgrenzung	159
1. Kriterium: Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft	162
2. Kriterium: Übermaßverbot	166
3. Kriterium: Gemeindefreundliches Verhalten	168
4. Kriterium: Subsidiaritätsprinzip	173
5. Kriterium: Inhaltliche Ausgestaltung (Rahmensetzung)	176
a) Reine Rahmensetzung (Planungskontingente)	177
b) Schranke: Eigenentwicklung der Gemeinde	178
c) Ausgestaltung durch Eigenentscheidung	184
6. Zusammenfassung	188
IV. Die Anpassungspflicht und gemeindliche Finanz- hoheit	189

5. Kapitel

Mitwirkungsrechte der Gemeinde in der überörtlichen Planung

I. <u>Notwendigkeit kommunaler Mitwirkung</u>	202
1. Tatsächliche Notwendigkeit	202
2. Rechtliche Notwendigkeit	205
a) § 1 Abs. 4 ROG	205
b) § 5 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 ROG	205
3. Begründung der rechtlichen Fixierung der gemeindlichen Mitwirkungsrechte	207

II. Kommunale Mitwirkung

1. Mitwirkungsrechte nach dem Grad der Teilhabe	209
aa) Einvernehmen	209
bb) Benehmen	210
cc) Vorschlagsrecht und Beratung	210
dd) Stellungnahme	211
ee) Anhörungsrechte	211
2. Mitwirkungsrechte der Gemeinde als "Selbstbetroffene" (Art. 8 Abs. 5 Satz 2 und Art. 16 Abs. 2 BayLplG)	213
3. Mitwirkungsrechte der Gemeinde als Mitglied des regionalen Planungsverbandes - "mittelbare Mitgliedschaftsrechte" -	222
aa) Rechtsgrundlagen der mittelbaren Beteiligung und Fehlerfolge fehlerhafter Beteiligung	223
bb) Ausübung der Mitwirkungsrechte als Planungsträger	225
(1) Beteiligung an der Bauleitplanung	226
(2) Beteiligung am Raumordnungsverfahren	227
(3) Beteiligung an sonstiger landesplanerischer Abstimmung	227
(4) Beteiligung am Fachplanungsverfahren	228
(5) Beteiligung an der Landesplanung	229
4. Mitwirkungsrechte der Gemeinde an regionalen Planungsverband - "unmittelbare Mitgliedschaftsrechte" -	233

aa) Entscheidungsgremium	233
(1) Verbandsversammlung	233
(2) Planungsausschuß	236
(3) Planungsbeirat	239
bb) Verfahren	240
(1) Aufstellung und Änderung des Regional- planes durch den regionalen Planungs- verband	240
(2) Verbindlicherklärung des Regional- planes	241
(3) Änderung des Regionalplanes durch die oberste Landesplanungsbehörde	242
a) Änderung gem. Art. 18 Abs. 3 BayLplG	242
b) Änderung gem. Art. 18 Abs. 8 BayLplG	244
5. Zusammenfassung	245
III. <u>Alternativen zur staatlichen Regionalplanung</u>	246
1. Regionalplanung als Selbstverwaltungsaufgabe	248
2. Regionalplanung als Gemeinschaftsaufgabe	252
IV. <u>Vorschläge zur Verbesserung der gemeindlichen Stellung in der Regionalplanung</u>	257
1. Stärkung des regionalen Planungsverbandes	257
a) Kompetenzerweiterung	257
aa) Korrektur der Landesplanung	257
- Prinzip der abgestuften Koordination -	
bb) Verstärkung der Mitwirkungsrechte	261
b) Beschränkung der landesplanerischen Ziel- setzung	261
2. Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände	262

- BADURA, Peter Parlamentarismus und parteien-
staatliche Demokratie, in: Fest-
schrift für Karl Michaelis,
1972, S. 1 ff
(zit.: Parlamentarismus)
- BADURA, Peter Das Planungsermessen und die
rechtsstaatliche Funktion des
Allgemeinen Verwaltungsrechts,
in: Verfassung und Verfassungs-
rechtsprechung, Festschrift zum
25-jährigen Bestehen des Bayeri-
schen Verfassungsgerichtshofes,
München 1972, S. 157
(zit.: Planungsermessen)
- BADURA, Peter Entwicklungsplanung und gemeind-
liche Selbstverwaltung, in:
Festschrift für Werner Weber
zum 70. Geburtstag (Hrsg. Hans
Schneider und Volkmar Götz)
Berlin 1974
(zit.: Entwicklungsplanung)
- BADURA, Peter Das Verwaltungsverfahren, in:
Erichsen/Martens (Hrsg.) Allge-
meines Verwaltungsrecht Berlin/
New York 1975, S. 233 ff
(zit.: Das Verwaltungsverfahren)
- BADURA, Peter Stichwort "Regierung", in:
Evangelisches Staatslexikon,
Hrsg. Hermann Kunert, Roman Her-
zog, Wilhelm Schneemelcher,
2. Auflage, Stuttgart/Berlin 1975,
S. 2164 ff

- BADURA, Peter Die Standortentscheidung bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, in: BayVBl 1976, S. 515 ff (zit.: Die Standortentscheidung)
- BADURA, Peter Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht (Hrsg. Ingo von Münch) 4. Auflage 1976, S. 257 ff (zit.: Wirtschaftsverwaltungsrecht)
- BADURA, Peter Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, in: Staatsangehörigkeit, Soziale Grundrechte, Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Referate des Rechtscolloquiums 1974; Berlin/Heidelberg/New York 1976 (zit.: Das Prinzip)
- BAJT/STRATMANN/WÖRLE Gedanken zur Stadtplanungspraxis deutscher Großstädte - dargestellt am Beispiel der Stadt Stuttgart, in: Struktur 74, S. 145 ff (zit.: Gedanken zur Stadtplanungspraxis)
- BARBARINO, Otto Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 47, 1971, S. 81 ff (zit.:Entwicklung)

- BARBARINO, Otto Zur Revision des Grundgesetzes:
Planerische und finanzielle Aspekte des Bund - Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsausgaben, in: DÖV 1973, S. 19 ff
(zit.: Aspekte)
- BARBARINO, Otto Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung,
Referat zur 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer vom 14. bis 17. April 1974 . Bericht von Eckart von Busch, in: DVBl 1975, S. 88 ff
(zit.: Zur Reformbedürftigkeit)
- BARTLSPERGER, Richard Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaates, in:
DVBl 1967, S. 360 ff
(zit.: Die Bauleitplanung)
- BATTIS, Ulrich Stadtentwicklungsplanung im Rechtssystem, in: DVBl 1976, S. 360 ff
(zit.: Stadtentwicklungsplanung)
- BATTIS, Ulrich Grundzüge des Rechts der Raumordnung und Landesplanung, in:
JA 1981, S. 313 ff
(zit.: Grundzüge des Rechts)

- BAUDREXL
Zielprognosen der Bevölkerung
und der Arbeitsplätze für die
Landesentwicklung, in: Bayer.
Bürgermeister 1974, S. 252 ff
(zit.: Zielprognosen)
- BAUMANN, Wolfgang
Betroffensein durch Großvor-
haben - Überlegungen zum Rechts-
schutz im Atomrecht, in: BayVB1
1982, S. 257 ff, 292 ff
(zit.: Betroffensein durch Groß-
vorhaben)
- BECKER, Erich
Kommunale Selbstverwaltung, in:
Die Grundrechte, 4. Bd. 2. Halb-
band Berlin 1962, S. 673 ff
(zit.: Selbstverwaltung)
- BECKER, Erich
Kommunalverwaltung und Staats-
verwaltung, in: Zur Struktur der
deutschen Verwaltung, Schriften-
reihe der Hochschule Speyer Bd.
33 Berlin 1967
(zit.: Kommunalverwaltung)
- BENDER, Traugott
Rechtspolitik in der heutigen
Zeit, in: DRiZ 1978, S. 33 ff
(zit.: Rechtspolitik)
- BENDER, Ulrich
Theorien der gemeindlichen Selbst-
verwaltung. Das Selbstverwaltungs-
recht als Naturrecht.
Dissertation Mainz 1962
(zit.: Theorien)

- BERKENHOF, Hans-Albert Zur Idee "Kreientwicklungsplanung", in: Städte- und Gemeinderat 1973, S. 345 ff
(zit.: Kreientwicklungsplanung)
- BETTERMANN, Karl-August Richterliche Normenkontrolle als negative Gesetzgebung, in: DVBl 1982, S. 91 ff
(zit.: Normenkontrolle)
- BIELENBERG, Walter Erwiderung auf Klotz DVBl 1967, S. 184 ff, in: DVBl 1967, S. 190 ff
(zit.: Erwiderung)
- BIELENBERG, Walter Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, in: DÖV 1969, S. 376 ff
(zit.: Die rechtliche Bindung)
- BIELENBERG/ERBGUTH/SÖFKER Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder-Komm. Bielefeld 1979, Stand:
April 1984
(zit.: Bieleberg/Erbguth/Söfker - Raumordnungsrecht)
- BIRK, Dieter Rechtsschutz gegen die gemeindliche Bauleitplanung, in: BayVB1 1976, S. 744 ff
(zit.: Rechtsschutz)
- BIRK, Dieter Die Wertung öffentlicher Belange im Bauplanungsrecht, in: BayVB1 1977, S. 625 ff
(zit.: Die Wertung)

- BITTER, Georg Ablauf und Durchführung einer regionalen Gesamtverkehrsplanung - Dargestellt am Gesamtverkehrsplan für den Großraum Nürnberg - in: BayVBl 1980, S. 417 ff (zit.: Ablauf und Durchführung)
- BLEICHER, Ralf Zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung und Landesplanung, in: DVB1 1982, S. 433 ff (zit.: Zwischenstaatliche Zusammenarbeit)
- BLOMEL, Willi Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz. Der Zeitfaktor in der Raumplanung, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, München 1967, S. 133 ff (zit.: Der Zeitfaktor)
- BLOMEL, Willi Urteilsanmerkung zu OVG Lüneburg DVB1 1972, S. 795, in: DVB1 1972, S. 796 (zit.: Urteilsanmerkung)
- BLOMEL, Willi Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, in: DVB1 1973, S. 436 ff (zit.: Raumordnung)
- BLOMEL, Willi Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: DVB1 1975, S. 695 ff (zit.: Planung)

- BLOMEL, Willi Grundrechtsschutz durch Verfah-
rensgestaltung, in: Blümel (Hrsg)
Frühzeitige Bürgerbeteiligung
bei Planungen, 1982
(zit.: Grundrechtsschutz)
- BLOMEL, Willi Festsetzung von Lärmschutzbe-
reichen und gemeindliche Selbst-
verwaltungsgarantie, in: Verw.
Archiv 1982, S. 329 ff
(zit.: Festsetzung)
- BLOMEL, Willi Die öffentliche Bekanntmachung
von Verwaltungsakten im Massen-
verfahren, in: Verw Archiv 1982,
S. 1 ff
(zit.: Massenverfahren)
- BOCKS, Gerd Der Rechtsschutz der Gemeinden
in Nordrhein-Westfalen gegenüber
Maßnahmen der Kommunalaufsicht
und gegenüber Gesetzen unter be-
sonderer Berücksichtigung der
kommunalen Neuordnung, in:
Kommunal- und Landesrecht 1, Köln/
Berlin/Bonn/München 1970
(zit.: Rechtsschutz)
- BÜCKENFÜRDE, Ernst-Wolfgang Planung zwischen Regierung und
Parlament, in: Der Staat, S. 429 -
458
(zit.: Planung)
- BOEDDINGHAUS Können aus der neuen Städtebaukri-
tik Folgerungen für die Stadtpla-
nung abgeleitet werden? StTag 74,
S. 122 ff, 188 ff, 255 ff
(zit.: Folgerungen)

- BRENKEN/SCHEFER Landesplanungsgesetz und Regionengesetz in Rheinland-Pfalz 1968
Anm. 1 zu § 1 LPLG
(zit.: Landesplanungsgesetz)
- BREUER, Rüdiger Die hoheitliche raumgestaltende Planung, in: Bonner rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bonn 1968 Bd. 80
(zit.: Planung).
- BREUER, Rüdiger Die Kontrolle der Bauleitplanung - Analyse eines Dilemmas -, in: NVwZ 1982, S. 273 ff
(zit.: Die Kontrolle)
- BRÜSSE, Ulrich Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik
Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen
Duncker & Humboldt Berlin 1972
(zit.: Ziele)
- BROHM, Winfried Die Dogmatik des Verwaltungsrechtes vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in: VVDStRL 30 (1971), S. 245 ff
(zit.: Die Dogmatik)
- BROSCHKE, Hartmut Voraussetzungen und Umfang der Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie die Abstimmung der Bauleitpläne benachbarter Gemeinden, in: DVBl 1980, S. 213 ff
(zit.: Voraussetzungen)

- BRÜGELMANN, H. /
ASMUS, G. /
CHOLEWA, E.W. /
VON DER HEIDE, H.J.
- Raumordnungsgesetz
Raumordnung - Landesplanung -
Regionalplanung
Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1970
(zit.: Raumordnungsgesetz)
- BUCHNER, Werner
- 25 Jahre Landesplanungsgesetz-
gebung in Bayern
in: BayVBl 1982, S. 705 ff
(zit.: Landesplanungsgesetzgebung)
- BUSCH, Dietrich/
BERGER, Dorothea
- Die Verlustliste der Prozeß-
rechtseinheit im Entwurf einer
Verwaltungsprozeßordnung, in:
DVBl 1982, S. 831 ff
(zit.: Die Verlustliste)
- BUSCH, Eckart
- Politikverflechtung zwischen Bund,
Ländern und Gemeinden, Bericht
zur 42. Staatswissenschaftlichen
Fortbildungstagung der Hochschule
für Verwaltungswissenschaften
in Speyer vom 14. bis 17. April
1974, in: DVBl 1975, S. 88 ff
(zit.: Bericht)
- CONRADY, Hans-Peter
- "Angelegenheiten der örtlichen
Gemeinschaft" nach Art. 28 Abs. II
Satz 1 GG, in: DVBl 1970,
S. 408 ff
(zit.: Örtliche Gemeinschaft)

DAVID, Carl-Heinz

Zum Verhältnis zwischen Raumordnungsbindung und Abwägungsgebot, in: Raumplanung und Eigentumsordnung. Festschrift für Werner Ernst zum 70. Geburtstag. Hrsg.: Harry Westermann, Christian-Friedrich Menger, Walter Bielenberg, Werner Hoppe, Eberhardt Schmidt-Aßmann, Carl-Heinz David, München 1980

(zit.: Raumordnungsbindung)

DECKART, Christof

Verpflichtung der Gemeinden zur Anpassung ihrer Bauleitpläne an die Regionalpläne, in: BayVB1 1977, S. 238/239

(zit.: Anpassung)

DEGENHARDT, Christoph

Kernenergierecht. Schwerpunkte - Entscheidungsstrukturen - Entwicklungslinien, in: Recht - Technik - Wirtschaft Bd. 23, Köln/Berlin/Bonn/München 1981

(zit.: Kernenergierecht)

DEGENHARDT, Christoph

Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: DVBl 1982, S. 872 ff

(zit.: Das Verwaltungsverfahren)

DEHE, Hans Günther

Der Landkreis im Wandel - Zur Neuordnung des Kommunalverfassungsrechts in Rheinland-Pfalz im Anschluß an die Gebietsreform, in: DVBl 1975, S. 20 ff

(zit.: Der Landkreis)

- DEHMEL, Hans-Hermann Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung, in: Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 113
Duncker & Humblot, Berlin 1970
(zit.: Übertragener Wirkungskreis)
- DUMKOWSKI, Die Planung unserer Städte - Überlegungen zu den Formen, Zielen und Grundproblemen der Stadtplanung in der Bundesrepublik, in: DÖV 1972, S. 86 ff
(zit.: Die Planung)
- EISSING, Klaus Gemeinschaftsaufgaben von Staat und Gemeinden unter der Selbstverwaltungsgarantie in Nordrhein-Westfalen Siegburg 1968
(zit.: Gemeinschaftsaufgaben)
- ELLERINGMANN, Rudolf Grundlagen der Kommunalverfassung und der Kommunalaufsicht, in: Verwaltung und Wirtschaft, Heft 18, Stuttgart 1957
(zit.: Grundlagen)
- ENGISCH, Karl Einführung in das juristische Denken, 3. Auflage, Stuttgart 1964
(zit.: Einführung)
- ENQUETE-KOMMISSION für Fragen der Verfassungsform Zwischenbericht, in: Bundestags-Drucksache VI, 3829, 6. Wahlperiode, S. 44 ff
(zit.: Enquete-Kommission)

- ERBGUTH Probleme des geltenden Landesplanungsrechts - ein Rechtsvergleich -, in: Forschungsberichte Nr. 8 des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster, Münster 1975
(zit.: Probleme)
- ERBGUTH Zur Rechtsnatur von Programmen und Plänen der Landesplanung, in: DVBl 1981, S. 55 ff
(zit.: Zur Rechtsnatur)
- ERNST, Werner Der Plan im Verwaltungsrecht, in: DVBl 1960, S. 344 ff
(zit.: Der Plan)
- ERNST, Werner Die Gemeinden in der Raumordnung, in: Buch Deutscher Gemeinden 1965, Köln und Berlin 1965, S. 27 ff
(zit.: Die Gemeinden)
- ERNST/HOPPE Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, München, 2. Auflage 1981
(zit.: Bau- und Bodenrecht)
- ERNST/ZINKAHN/BIELENBERG Bundesbaugesetz
Kommentar Bd. I und II, Stand September 1981
(zit.: BBauG)
- EVERS, Hans Ulrich Tendenzen der Verrechtlichung der Raumordnung, in: BayVB1 1982, S. 709 ff
(zit.: Tendenzen)

- EYERMANN, Erich Wider die Aufblähung der Klagebefugnis im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in: BayVBl 1974, S. 237 ff
(zit.: Klagebefugnis)
- FINKENSTEIN, Theodor Graf Raumordnung - eine gemeinschaftliche Aufgabe aller beteiligten Verwaltungsträger, in: DÖV 1969, S. 56 ff
(zit.: Raumordnung)
- FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: Kaiser (Hrsg.) Planung III, 1968, S. 73 ff
(zit.: Mittelfristige Finanzplanung)
- FORSTHOFF, Ernst Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, Berlin 1932
(zit.: Die Krise)
- FORSTHOFF, Ernst Stadt und Bürger in der modernen Industriegesellschaft, Göttingen 1965
(zit.: Stadt)
- FORSTHOFF, Ernst Norm und VA im geltenden und künftigen Baurecht, in: DVBl 1957, S. 113 ff
(zit.: DVBl)
- FORSTHOFF, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts 1. Bd., Allgemeiner Teil, München/Berlin 1973, 10. Auflage
(zit.: Verwaltungsrecht)

- FORSTHOFF/BLÜMEL
Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, Frankfurt a. Main/
Berlin 1970
(zit.: Raumordnungsrecht)
- FRIAUF, Karl Heinrich
Baurecht und Raumordnung, in:
Besonderes Verwaltungsrecht
(Hrsg. von Münch) 3. Auflage
1972, S. 456
(zit.: Baurecht)
- FRIAUF/STEPHAN
Die verfassungsrechtliche Proble-
matik einer politischen Ziel- und
Mittelplanung der Bundesregierung
im Hinblick auf ihr Verhältnis
zum Deutschen Bundestag, in:
Erster Bericht zur Reform der
Struktur von Bundesregierung und
Bundesverwaltung, Anlagenband,
S. 607 - 681
(zit.: Die verfassungsrechtliche
Problematik)
- FRICKE, Eberhard
Zur Mitwirkung der Parlamente
bei der Regierungsplanung. Ein
Beitrag aus der Sicht der Haus-
haltspraxis, in: DÖV 1973,
S. 406 ff
(zit.: Mitwirkung)
- FRIEDRICH, Manfred
Landesparlamente in der Bundes-
republik, in: Studienbücher zur
Sozialwissenschaft, Bd. 25, 1975
(zit.: Landesparlamente)

- FRIELING/FÜRST Die Steuerung kommunaler Entwicklung - Alptraum oder Chance - Ein Modell für die Verteilung der Einwohnerrichtzahlen, in: Bayer. Bürgermeister 1974, S. 283 ff
(zit.: Die Steuerung)
- FRIESENHAHN, Ernst Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL, H. 16 1978, S. 37 ff
(zit.: Parlament und Regierung)
- GEIGER Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, in: Festschrift für Laforet, Verfassung und Verwaltung
(zit.: Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit)
- GERHARDT, Michael Massenverfahren und Musterprozess vor den Verwaltungsgerichten, in: DÖV 1982, S. 345 ff
(zit.: Massenverfahren)
- GIESE/SCHUNK Kommentar zum Grundgesetz 7. Auflage Frankfurt/M. 1965
(zit.: GG)
- GILDEMEISTER, Reinhard Landesplanung in der Reihe "Das geographische Seminar" Hrsg.: Prof. Dr. Edwin Fels, Prof. Dr. Ernst Weigt und Prof. Dr. Herbert Wilhelmy, Braunschweig 1973
(zit.: Landesplanung)

- GÖB, Rüdiger Bund und Gemeinden, in: Buch
Deutscher Gemeinden 1965, Köln
und Berlin 1965, S. 109 ff
(zit.: Bund)
- GÖB/SALZWEDEL/LAUX/BREUER Kreisentwicklungsplan, Gutachten,
erstattet im Auftrag des Landkreis-
tages Nordrhein-Westfalen, Köln
1974
(zit.: Kreisentwicklungsplanung)
- GÖNNEWEIN, Otto Die Kommunalaufsicht als Rechts-
aufsicht, in: Forschungen und
Berichte aus dem öffentlichen
Recht; Gedächtnisschrift für
Walter Jellinek, 2. Auflage,
München 1955, S. 11 ff
(zit.: Die Kommunalaufsicht)
- GÖNNEWEIN, Otto Gemeinderecht, Tübingen 1963
(zit.: Gemeinderecht)
- GÜRG Geschichtliche Entwicklung und
gegenwärtige Problematik des
kommunalen Finanzsystems, in:
Kommunale Finanzen, Schriften-
reihe der Hochschule Speyer,
Bd. 8, Berlin 1960, S. 77 ff
(zit.: Geschichtliche Entwicklung)
- GÜTZ, Volkmär Staat und Kommunalkörperschaften
in der Regionalplanung, in:
"Im Dank an Recht und Staat",
Festschrift für Werner Weber
zum 70. Geburtstag (Hrsg. Hans
Schneider und Volkmär Götz)
Berlin 1974
(zit.: Staat)

- GNEIST, Rudolf Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, 3. Auflage, Darmstadt 1958 (zit.: Rechtsstaat)
- GRÖLL, Florian Gemeindefreiheit
Grazer Rechts- und Staatswissenschaftliche Studien, Bd. 9, Graz, Köln 1962 (zit.: Gemeindefreiheit)
- GRUBE, Konrad Dieter Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus, Diss. Köln 1965 (zit.: Opposition)
- HAAS, Dieter "Die Verwirklichung raumbeeinflussender und raumbeanspruchender Entscheidungen der Landesplanung", in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, S. 109 - 123 (zit.: Die Verwirklichung raumbeeinflussender Entscheidungen)
- HÄBERLE, Peter Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, in: Freiburger Rechts- und Staatswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 21, Karlsruhe 1962 (zit.: Die Wesensgehaltsgarantie)

- HALSTENBERG, Friedrich Bauleitplanung und Raumordnung, in: Grundgedanken des Bundesbaugesetzes, Verwaltung und Wirtschaft, Heft 25, Stuttgart 1961, S. 51 ff
(zit.: Bauleitplanung)
- HALSTENBERG, Friedrich Die Planung und ihre Sicherung, in: DÖV 1961, S. 566 ff
(zit.: Planung).
- HALSTENBERG, Friedrich Bund und Raumordnung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, S. 25 ff
(zit.: Bund)
- HALSTENBERG, Friedrich Raumordnungsrecht, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II Sp. 251o ff
(zit.: Raumordnungsrecht)
- HALSTENBERG, Friedrich Kommunalrechtliche Arbeitsgemeinschaft, Referat/Thesen, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, 1964, Bd. II, München/Berlin 1965
(zit.: Thesen)
- HALSTENBERG, Friedrich Die Planung und ihre Träger, in: Stadtplanung, Landesplanung, Raumordnung, S. 46 - 64
(zit.: Stadtplanung)

- HALSTENBERG, Friedrich Raumordnung, Regionalplanung und Kommunalstruktur, Vortrag vor der Mitgliederversammlung der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen am 13. Dez. 1965
Zitiert in: Lange - Die Organisation der Region, S. 43, Fußn. 2, Siegburg 1968
(zit.: Raumordnung)
- HÄRCHEN, Claus Peter § 1 Abs. 3 BBauG in Durchführung und Entschädigungsfolge, in: DVBl 1971, S. 306 f
(zit.: BBauG)
- HÄRCHEN, Claus Peter Sonderverbände in Verdichtungs-
räumen, in: Die Demokratische Gemeinde 1972, S. 891 ff;
1073 ff ; 1180 ff
(zit.: Sonderverbände)
- HAMANN, Andreas Öffentlich-rechtliche Bau- und Planungsmaßnahmen und die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, in: DVBl 1957, S. 513 ff
(zit.: Eigentumsgarantie)
- HAMANN, Andreas Rechtsfragen zu ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften, in: Verw Archiv 1982, S. 28 ff
(zit.: Rechtsfragen)
- HARNISCHFEGGER, Horst Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied/
Berlin 1969
(zit.: Planung)

- HELBIG, Alfred
Raumordnerische Aspekte des
VGH-Beschlusses zur gemeind-
lichen Zuordnung des Regens-
burger Osthafens
in: BayVBl 1978, S. 263 ff
(zit.: Raumordnerische Aspekte)
- HELMREICH/WIDTMANN
Bayerische Gemeindeordnung
(Kommentar) München 1966,
3. Auflage
(zit.: Gemeindeordnung)
- HEIGL/
HOSCH/
HÜHNBERG/
KOERBLING
Raumordnung und Landesplanung
in Bayern
Stand: Juni 1984 , München
(zit.: Heigl/Hosch - Raumordnung)
- HEINZE, Christian
Das Zusammenwirken von Behörden
beim Erlaß von Verwaltungsakten,
in: Verw. Archiv, Bd. 52, 1961,
S. 159 ff
(zit.: Das Zusammenwirken)
- HEITZER/OESTREICHER
Bundesbaugesetz und Städtebau-
förderungsgesetz; Komm. 5. Auf-
lage, Berlin/New York 1973
(zit.: BBauG)
- HENDLER, Reinhard
Gemeindliches Selbstverwaltungs-
recht und Raumordnung, Göttingen
1972
(zit.: Raumordnung)
- HENLE, Victor
Die Masse im Massenverfahren,
in: BayVBl 1981, S. 1 ff
(zit.: Massenverfahren)

- HERZOG, Romann
Möglichkeiten und Grenzen
einer Beteiligung des Parla-
ments an der Ziel- und Ressour-
cenplanung der Bundesregierung,
Gutachten für die Projektgruppe
Regierungs- und Verwaltungsre-
form 1971
(zit. Gutachten)
- HESSE, Konrad
Grundzüge der Verfassungsrechte
der Bundesrepublik Deutschland
4. Auflage, Karlsruhe 1970
- HESSE, Konrad
Stadtentwicklungsplanung:
Zielfindungsprozesse und Ziel-
vorstellungen 1972, S. 15 ff;
S. 73 ff
- HETTLAGE, Karl-Maria
Der Gestalt- und Bedeutungs-
wandel der gemeindlichen Selbst-
verwaltung seit 1919, in:
Festgabe für von Aubel, 1955,
S. 112 ff
(zit.: Bedeutungswandel)
- HETTLAGE, Karl-Maria
Die Gemeinden in der Finanz-
verfassung, in: AfK Bd. 3,
1964, S. 1 ff
(zit.: Die Gemeinden)
- HILG, Günter
Zusammenwirken von Behörden
beim Erlaß eines Verwaltungs-
aktes unter besonderer Berück-
sichtigung der Rechtsnatur der
Mitwirkungsakte, Diss.,
München 1966
(zit.: Zusammenwirken)

- HOFMANN, Hasso Atomgesetz und Recht auf Leben
und Gesundheit, in:
BayVBl 1983, S. 33 ff
(zit.: Atomgesetz)
- HOFMANN, Karl Wesen und Bedeutung der städte-
baulichen Entwicklungsplanung,
in: BayVBl 1976, S. 65 ff
(zit.: Entwicklungsplanung)
- HOFMANN, Walter Genehmigungsvorbehalt und kommu-
nalaufsicht, in: Verwaltung und
Wirtschaft, Heft 18, Stuttgart
1957
(zit.: Genehmigungsvorbehalt)
- HOHBERG, Heinz Das Recht der Landesplanung.
Eine Synopse der Landesplanungs-
gesetze in der BRD, in: Veröf-
fentlichungen der Akademie für
Raumforschung und Landesplanung,
Bd. 47, Hannover 1966
(zit.: Das Recht der Landesplanung)
- HOHBERG, Heinz 50. Deutscher Juristentag, in:
DVBl 1976, S. 870 ff
(zit.: Bericht)
- HOLCH, Georg Die Finanzhilfen des Bundes nach
Art. 104 a. Abs. 4 GG - Verfas-
sung und Verfassungswirklichkeit,
in: DÖV 1973, S. 115 ff
(zit.: Die Finanzhilfen)
- HOPPE, Werner Bauleitplanung und Eigentums-
garantie, in: DVBl 1964,
S. 164 ff
(zit.: Bauleitplanung)

- HOPPE, Werner Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit, in: Baurecht 1970, S. 15 ff (zit.: Die Schranken)
- HOPPE, Werner Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen 1971, Rdn. 148 ff (zit.: Rechtsschutz)
- HOPPE, Werner Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, in: Festschrift für Hans-Ulrich Saupin (1973), S. 128 (zit.: Rechtskontrolle)
- HOPPE, Werner Zur Struktur von Normen des Planungsrechtes, Bemerkungen zu den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Begriffsbildung im Planungsrecht, in: DVBl 1974, S. 641 ff (zit.: Struktur)
- HOPPE, Werner Die "Zusammenstellung des Abwägungsmaterials " und die "Einstellung der Belange" in die Abwägung "nach Lage der Dinge" bei der Planung, in: DVBl 1977, S. 136 ff (zit.: Zusammenstellung)
- HOSCH/HÜHNBERG Programme und Pläne nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, in: BayVB1 1974, Heft 23/27, S. 657 ff, 691 ff (zit.: Programme)

- HOSCH, Rüdiger Das Verhältnis des Raumordnungs-
verfahrens zu Fachgenehmigungs-
und Planfeststellungsverfahren
- Erwiderung zur Abhandlung von
Jarras in BayVBl 1979, S. 65 -
in: BayVBl 1979, S. 398 ff
(zit.: Das Verhältnis)
- HUBER, Hans Die Ausführung von Bundesgesetzen
durch Gemeinden und Gemeindever-
bände, Diss., München 1965
(zit.: Die Ausführung)
- IMBODEN, Max Der Plan als verwaltungsrecht-
liches Institut
VVDStRL 18 (1960), S. 113
(zit.: Der Plan)
- IPSEN, Hans-Peter Gemeindliche Personalhoheit un-
ter Selbstverwaltungsgarantie,
in: DÖV 1955, S. 225 ff
(zit.: Personalhoheit)
- ISENSEE, Josef Subsidiaritätsprinzip und Ver-
fassungsrecht, in: Schriften
zum öffentlichen Recht, Bd. 80
Berlin 1968
(zit.: Subsidiaritätsprinzip)
- JARASS, Hans D. Die Gemeinde als "Drittbetroffe-
ne", in: DVBl 1976, S. 733 ff
(zit.: Die Gemeinde)
- JESCH, Dietrich Rechtsstellung und Rechtsschutz
der Gemeinden bei der Wahrneh-
mung "staatlicher" Aufgaben, in:
DÖV 1960, S. 739 ff
(zit.: Rechtsstellung)

- JOBST, Heinz Wie steht es um die Gemeinden?
Befürchtungen und Hoffnungen
für ihre Selbstverwaltung,
München 1960
(zit.: Selbstverwaltung)
- KAISER Referat zur Entwicklung des öf-
fentlichen Rechts, 50. Deutscher
Juristentag, Bericht von Heinz
Hohberg, in: DVBl 1974, S. 873 ff
(zit.: Referat)
- KEBLER Der Bund und die Kommunalpolitik,
in: DVBl 1953, S. 1 ff
(zit.: Der Bund)
- KEWENIG, Wilhelm A. Zur Revision des Grundgesetzes:
Planung im Spannungsverhältnis
von Regierung und Parlament,
in: DÖV 1973, S. 23 ff
(zit.: Planung)
- KITZ Ist die Umwandlung einer "Selbst-
verwaltungsangelegenheit" in eine
staatliche "Auftragsangelegenheit"
durch preußisches Gesetz mit der
Verfassung vereinbar?
in: Preuß. VerwBl, Bd. 45
(1923/24), S. 250 ff
(zit.: Preuß VerwBl)
- KLEFFMANN, Norbert Die Mitwirkungsmöglichkeiten des
Parlaments bei Planungsentschei-
dungen, in: BayVBl 1979, S. 421 ff
(zit. Die Mitwirkungsmöglichkeiten)

KNEMEYER, Franz-Ludwig

Staat und Kommunen im Spiegel
der Rechtsprechung des Bayeri-
schen Verwaltungsgerichtshofes,
in: Verwaltung und Rechtsbindung,
Festschrift zum 100-jährigen Be-
stehen des Bayerischen Verwal-
tungsgerichtshofes, Hrsg.:
Theodor Maunz, München 1979
(zit.: Staat und Kommunen)

KNEMEYER/MOTYL

Kommunale Selbstverwaltung in
einer neuen Dimension - Zur
Mitwirkung der Kommunen bei
der staatlichen Planung -, in:
Bay.Bürgermeister 1974, S. 267 ff
(zit.: Kommunale Selbstverwaltung)

von KÖHLER, Karl-Heinz

Fragen des Eigentums im Verwal-
tungsrecht, in: DVBl 1958, S.
191 ff
(zit.: Eigentum)

KÜLBLE, Josef

Reform der Gemeinschaftsaufgaben?
- Zur Weiterentwicklung des In-
stitutes der Gemeinschaftsaufga-
ben nach Art. 91 a, 91 b und
104 a Abs. 4 GG -, in: DVBl 1972,
S. 701 ff
(zit.: Reform)

KÖNIG

Programmsteuerungen in komple-
xen politischen Systemen, in:
Die Verwaltung 1974, S. 137 ff,
146 ff
(zit.: Programmsteuerung)

- KÜTTGEN, Arnold Sachverantwortung als verfassungsrechtlicher Maßstab des Finanzausgleichs, in: DÖV 1953 S. 359 ff
(zit.: Sachverantwortung)
- KÜTTGEN, Arnold Gemeindliches Satzungsrecht und Grundgesetz, in: DVB1 1955, S. 445 ff
(zit.: Gemeindliches Satzungsrecht)
- KÜTTGEN, Arnold Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, in: Schriftenreihe des Vereins zur Pflege kommunalwissenschaftlicher Aufgaben Bd. 1, Stuttgart 1957
(zit.: Die Gemeinde)
- KÜTTGEN, Arnold a) Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform
(zit.: Krise)
- b) Verfassungsfragen im Bereich der ländlichen Gemeindeverwaltung
(zit.: Verfassungsfragen)
- c) Kommunale Auftragsverwaltung und Grundgesetz
(zit.: Auftragsverwaltung)
- d) Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung
(zit.: Sicherung)

- KÖTTGEN, Arnold
- e) Zur Diskussion über das
konjunkturpolitische In-
strumentarium des Bundes
gegenüber Ländern und Ge-
meinden
(zit.: Diskussion)
in:
Schriftenreihe des Vereins für
Kommunalwissenschaften e.V.,
Berlin, Bd. 25, Stuttgart/Berlin/
Köln/Mainz 1968
- KOMMUNALE SPITZENVERBÄNDE
- Mehr Mitwirkungsrecht im Gesetz-
gebungsverfahren, in: Bay.Bür-
germeister 1974, S. 503 ff
(zit.: Mitwirkungsrecht)
- KOPP, Ferdinand
- Verwaltungsverfahrensgesetz,
München 1976
(zit.: Verwaltungsverfahrensgesetz)
- KOPP, Ferdinand
- Entwicklungstendenzen in der
Verwaltungsgerichtsbarkeit,
in: BayVBl 1977, S. 513 ff
(zit.: Entwicklungstendenzen)
- KOPP, Ferdinand
- Entlastung der Verwaltungsge-
richte und Beschleunigung des
Verfahrens nach dem Entwurf
einer Verwaltungsprozeßordnung
(EVwPO), in: DVBl 1982, S. 613 ff
(zit.: Entlastung)
- KOPP, Ferdinand
- Individueller Rechtsschutz und
öffentliches Interesse in der
Verwaltungsgerichtsbarkeit, in:
BayVBl 1980, S. 263 ff
(zit.: Individueller Rechtsschutz)

- KORBMACHER, Günter
Eigentums- und entschädigungsrechtlich bedeutsame Entscheidungen in der fachplanerischen Abwägung, in: DÖV 1982, S. 517 ff (zit.: Abwägung)
- KORTE, Heinz-Walter
Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzipes, in: Diss. Würzburg 1968 (zit.: Die Aufgabenverteilung)
- KORTE, Heinz-Walter
Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzipes, in: Verw. Archiv, Bd. 61, 1970, S. 3 ff (zit.: Verw. Archiv)
- KRÄMER, Peter H.
Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaates, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 128, Berlin 1980 (zit.: Selbstverwaltung)
- KRAUS, Hans
Landesplanung und Städtebau in ihrer gegenseitigen Verflechtung und Abhängigkeit, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 42, Hannover 1963 (zit.: Landesplanung)

- KRÜGER, Hildegard Die Verfassungswidrigkeit der Lex Schörner, in: DVBl 1955, S. 791 ff
(zit.: Verfassungswidrigkeit)
- KUHFUß, Günter Die Mitwirkung der Gemeinden am Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Länder, in: Bay.Bürgermeister 1974, S. 509 ff
(zit.: Die Mitwirkung)
- LAMPERT/OETTLER Die Gemeinden als wirtschafts-
politische Instanzen, in: Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 26, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968
(zit.: Die Gemeinden)
- LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMM BAYERN Vollständige Ausgabe Teil A, B, C, Stand 1982
(zit.: LEP Bayern)
- LANDESENTWICKLUNG IN BAYERN Landesentwicklungsprogramm
(Entwurf) Kurzfassung, Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München Juli 1974, (2. korrigierte Auflage, Sept. 74)
(zit.: Landesentwicklungsprogramm)
- LANDESPANUNG IN BAYERN (EINF.) Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München, Mai 1973
(zit.: Landesplanung)

- LANG, Erwin Auswirkungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf die örtliche Bauleitplanung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, S. 93 ff
(zit.: Auswirkungen)
- LANGE, Klaus Die Organisation der Region, Siegburg 1968
(zit.: Organisation)
- LANGE, Klaus Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart, in: "Im Dienst an Recht und Staat", Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, (Hrsg.: Hans Schneider und Volkmar Götz) Berlin 1974
- LANZ, Christoph Politische Planung und Parlament. Die Partizipation des Parlaments an politischer Planung in der Schweiz, Bern 1975
- LAUBINGER, Hans-Werner Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens, in: VerwArchiv 1982, S. 60 ff (84/85)
(zit.: Grundrechtsschutz)
- LEIBHOLZ, Gerhard Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz, in: DVBl 1973, S. 715 ff
(zit.: Das Prinzip)

- LEMKE, Helmut Föderalismus, ein verfassungsrechtliches Recht? in: DÖV 1972, S. 657 ff
(zit.: Föderalismus)
- LERCHE, Peter Artikel "Ermessen", in: Staatslexikon Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 3. Bd., 6. Auflage, Freiburg 1959
(zit.: Ermessen)
- LERCHE, Peter Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit, Köln/Berlin/München/Bonn 1961
(zit.: Übermaß)
- LERCHE, Peter Stil, Methode, Ansicht, in: DVBl 1961, S. 690 ff
(zit.: Stil)
- LERCHE, Peter Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht der freien Universität Berlin, Heft 3, Berlin 1963
(zit.: Verfassungsfragen)
- LERCHE, Peter Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, in: VVDStRl Heft 21, Berlin 1964, S. 66
(zit.: Föderalismus)

- LERCHE, Peter Selbstverwaltungsangelegenheiten
kraft Bundesrecht, in: BayVB1
1965, S. 145 ff
(zit.: Selbstverwaltungsangele-
genheiten)
- LERCHE, Peter Zum "Anspruch auf rechtliches
Gehör", in: ZZP 78 (1965),
S. 1 ff
(zit.: Rechtliches Gehör)
- LERCHE, Peter Das Bundesverfassungsgericht
und die Verfassungsdirektiven,
in: AöR, Bd. 90, 1965, S. 341 ff
(zit.: Das Bundesverfassungsge-
richt)
- LERCHE, Peter Die Gemeinden in Staat und Ge-
sellschaft als Verfassungspro-
blem, in: Buch deutscher Gemein-
den 1965, Köln/Berlin 1965,
S. 9 ff
(zit.: Die Gemeinden)
- LERCHE, Peter Werbung und Verfassung, München/
Berlin 1967
(zit.: Werbung)
- LERCHE, Peter Aktuelle föderalistische Ver-
fassungsfragen, Eine Stellung-
nahme auf Anregung der Bayeri-
schen Staatskanzlei
München 1968 (Hrsg.: Bayerische
Staatskanzlei)
(zit.: föderalistische Verfas-
sungsfragen)

- LERCHE, Peter Zur Verfassungsposition der Landkreise, in: DÖV 1969, S. 46 ff (zit.: Landkreise)
- LERCHE, Peter Wirtschaftliche Agenda der Gemeinden, in: Juristische Analysen (Hrsg.: Karl-Heinrich Friauf) Heft 12, 1970, S. 3 ff (zit.: Wirtschaftliche Agenda)
- LERCHE, Peter Zur Verfassungsmäßigkeit der erwogenen Errichtung einer Arbeitskammer in Bayern (unveröffentlichtes Rechtsgutachten) 1970 (zit.: in Lerche - wirtschaftliche Agenda, S. 843, Fußn. 93) (zit.: Verfassungsmäßigkeit)
- LERCHE, Peter Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: Festgabe für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag am 1. Sept. 1971, (Hrsg.: Hans Spanner, Peter Lerche, Hans Zacher, Peter Badura, Axel Fohr, von Campenhaußen), München 1971 (zit.: Verfassungswandel)
- LERCHE, Peter Grundsätzliche Erwägung zur bezirklichen Selbstverwaltung als Komponente der Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, München 1972 (zit.: Grundsätzliche Erwägungen)

- LERCHE, Peter Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag (Hrsg.: Dieter Blumenwitz/Albrecht Randelzhofer) München 1973
(zit.: Finanzausgleich)
- LERCHE, Peter Grenzen der Wehrfähigkeit kommunaler Planungshoheit, in: Verwaltung und Rechtsbindung, Festschrift zum 100-jährigen Bestehen des BayVGH 1979, S. 223 ff
(zit.: Grenzen der Wehrfähigkeit)
- LERCHE, Peter Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Geflecht der Rechtskontrolle, in: BayVBl 1980, S. 257 ff
(zit.: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit)
- LERCHE, Peter Kernkraft und rechtlicher Wandel, 1981
(zit.: Kernkraft)
- LEY, Norbert Landesplanung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II Sp. 1714 ff
(zit.: Landesplanung)
- LINTZ, Gerd Die politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, Baden-Baden 1973

- MANG/MAUNZ/MAYER/OBERMAYER Staats- und Verwaltungsrecht
in Bayern, 3. Auflage, München
1968
(zit.: Planungsrecht)
- von MANGOLDT, Hans Zwanzig Jahre Grundgesetz, in:
Der Staat, Bd. 8, 1969, S. 409 ff
(zit.: Grundgesetz)
- MANNER, Reinhard Die rechtsstaatlichen Grundla-
gen des Planfeststellungsverfah-
rens, Diss. München 1976
(zit.: Planfeststellungsverfah-
ren)
- MASSON/SAMPER Grundgesetz
Kommentar, 5. Auflage, München
1976
(zit.: GG)
- MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ Grundgesetz
Kommentar, Stand 1981, München
(zit.: GG)
- MAYER, Franz Fragen der Kommunalisierung
auf der Mittelstufe der öffent-
lichen Verwaltung, in: "Im
Dienst an Recht und Staat",
Festschrift für Werner Weber
zum 70. Geburtstag (Hrsg.:
Hans Schneider und Volkmär Götz)
Berlin 1974
(zit.: Kommunalisierung)

MAYER/ENGELHARDT/HELBIG

Landesplanungsrecht in Bayern,
Kommentar zum Bayerischen Landesplanungs-
gesetz, München 1973
(zit.: BayLplG)

MAYER/HELBIG

Ziele der Raumordnung und Landesplan-
ung. Rechtsnatur und Inhalt nach dem Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes
vom 18. November 1974, in:
BayVBl 1975, S. 163 ff
(zit.: Ziele)

MERK, Bruno

Gebiets- und Verwaltungsreform
in Bayern, in: BayVBl 1971,
S. 165 ff
(zit.: Gebiets- und Verwaltungsreform)

MEYER-LADEWIG

Einstweiliger Rechtsschutz im
Entwurf einer Verwaltungspro-
zeßordnung, in: DVBl 1982,
S. 117 ff
(zit.: Einstweiliger Rechtsschutz)

MÜBLE, Wilhelm

Die Antragsbefugnis im Normen-
kontrollverfahren nach § 47 VwGO
in: BayVBl 1976, S. 609 ff
(zit.: Die Antragsbefugnis)

MOTYL, Monika

Die Gemeinden in der Landesplan-
ung, Diss., in: Schriften zur
öffentlichen Verwaltung, Bd. 1,
1973
(zit.: Die Gemeinden)

- NAU, Philipp Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: DÖV 1962, S. 533 ff
(zit.: Raumordnung)
- NEEB, Eva-Maria Inhalt und Grenzen des gemeindlichen Ortsplanungsrechtes unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Bayern, Diss. Würzburg 1967
(zit.: Inhalt und Grenzen)
- NIEMEIER, Hans-Gerhart Bund und Gemeinden - Aktuelle Organisations-, Finanz- und Verwaltungsprobleme, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 190, Berlin 1972, München/Berlin 1965
(zit.: Thesen)
- NIEMEIER, Hans-Gerhart Bund und Gemeinden - Aktuelle Organisations-, Finanz- und Verwaltungsprobleme, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 190, Berlin 1972
(zit.: Bund)
- NIEMEIER, Hans-Gerhart Regionalplanung und Selbstverwaltung, in: Raumplanung und Eigentumsordnung, Festschrift für Werner Ernst zum 70. Geburtstag, Hrsg.: Harry Westermann, Christian-Friedrich Menger, Walter Bielenberg, Werner Hoppe, Eberhard Schmidt-Aßmann, Carl-Heinz David, München 1980
(zit.: Regionalplanung)

- NIERHAUS, Michael Zur gerichtlichen Kontrolle
von Prognoseentscheidungen
der Verwaltung, in: DVBl 1977,
S. 19 ff
(zit.: Gerichtliche Kontrolle)
- NOUVORTNE, Albert Das Gesetz zur Ordnung des Groß-
raumes Hannover als Teil des
Kommunalrechtes, in: DÖV 1963,
S. 819 ff
(zit.: Das Gesetz)
- NOUVORTNE, Albert Raumordnung und Selbstverwal-
tungsgarantie, in: Verfassungs-
und Verwaltungsprobleme der
Raumordnung und Landesplanung,
S. 39 - 53, Schriftenreihe
der Hochschule Speyer, Bd. 27,
Berlin 1965
(zit.: Verfassungsproblem)
- NOUVORTNE, Albert Landesplanung als Verwaltungs-
aufgabe, in: Raumordnung und
kommunale Selbstverwaltung
S. 102 - 115
(zit.: Landesplanung)
- NÜRNBERG Beiträge der Stadt Nürnberg
zum Entwurf des Regionalplans
für die Industrieregion Mittel-
franken
Sitzung des Stadtrats vom 16.3.77
(zit.: Beiträge der Stadt Nürn-
berg)

- OBERMAYER, Klaus Rechtsnatur und Rechtskontrolle
staatsaufsichtlicher Wider-
spruchsbescheide und Mitwirkungs-
akte, in: BayVBl 1966, S. 370 ff
(zit.: Rechtsnatur)
- OBERMAYER, Klaus Der Plan als verwaltungsrecht-
liches Institut, Bericht in
VVDStRL, Heft 18. S. 144 ff
(zit.: Der Plan)
- OBERNDÖRFER, Peter Strukturprobleme des Raumord-
nungsrechts, in: Die Verwaltung
1972, S. 257 ff
(zit.: Strukturprobleme)
- OSSENBUHL, Fritz Verwaltungsvorschriften und
Grundgesetz, Bad Homburg/Berlin/
Zürich 1968
(zit.: Verwaltungsvorschriften)
- OSSENBUHL, Fritz Tendenzen und Gefahren der neu-
en Ermessenslehre, in: DÖV 1968,
S. 618 ff
(zit.: Tendenzen)
- OSSENBUHL, Fritz Rechtliches Gehör und Rechts-
schutz im Eingemeindungsverfah-
ren, in: DÖV 1969, S. 548 ff
(zit.: Rechtliches Gehör)
- OSSENBUHL, Fritz Ministerialerlasse als Gegen-
stand der verwaltungsgerichtli-
chen Normenkontrolle, in: DVBl
1969, S. 523 ff
(zit.: Ministerialerlasse)

- OSSENBÜHL, Fritz Ermessen, Verwaltungspolitik
und unbestimmter Rechtsbegriff,
in: DÖV 1970, S. 48 ff
(zit.: Ermessen)
- OSSENBÜHL, Fritz Rahmengesetzgebung des Bundes
für das Gemeinwesen, in: DÖV
1972, S. 479 ff
(zit.: Rahmengesetzgebung)
- OSSENBÜHL, Fritz Vertrauensschutz im sozialen
Rechtsstaat, in: DÖV 1972,
S. 479 ff
(zit.: Vertrauensschutz)
- OSSENBÜHL, Fritz Welche normativen Anforderun-
gen stellt der Verfassungsgrund-
satz des demokratischen Rechts-
staates an die planende staatli-
che Tätigkeit?, dargestellt am
Beispiel der Entwicklungsplanung.
Gutachten für den 50. Deutschen
Juristentag, Bd. I (Teil B),
München 1974
(zit.: Gutachten)
- OSSENBÜHL, Fritz Die Plangewährleistung, in:
JUS 1975, S. 545 ff
(zit.: Plangewährleistung)
- OSSENBÜHL, Fritz Verwaltungsverfahren zwischen
Verwaltungseffizienz und Rechts-
schutzauftrag, in: NVwZ 1982,
S. 445 ff
(zit.: Verwaltungsverfahren)

- OSSENBUHL, Fritz Die Bewertung technischer Risiken bei der Rechtsetzung, in: DÖV 1982, S. 883 ff
(zit.: Die Bewertung)
- PAGENKOPF, Hans Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2. Auflage, München 1961
(zit.: Einführung)
- PAPIER, Hans-Jürgen Die rechtlichen Grenzen der Bauleitplanung, in: DVBl 1975, S. 461 ff
(zit.: Die rechtlichen Grenzen)
- PAPIER, Hans-Jürgen Die Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat, 1979, S. 22 ff
(zit.: Die Stellung)
- PAPPERMANN, Ernst Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung. Bericht über das Professorengespräch 1973 des Deutschen Landkreistages, in: DVBl 1973, S. 620 ff
(zit.: Bericht)
- PAPPERMANN, Ernst Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, in: DÖV 1973, S. 505 ff
(zit.: Kreisentwicklungsplanung)
- PAPPERMANN, Ernst Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum - Zur Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen nach dem "Zuständigkeitsbericht Kreis/Gemeinden" der Projektgruppe des Innenministers, in: DÖV 1975, S. 181 ff
(zit.: Verwaltungsverbund)

- PATZIG, Werner Die ersten Ausführungsgesetze
zur Finanzreform, in: DVBl 1969
S. 889 ff
(zit.: Ausführungsgesetze)
- von PETER, Ferdinand Zur Beteiligung des Parlaments
an der Planung auf Bundesebene,
in: DÖV 1973, S. 336 ff
(zit.: Zur Beteiligung)
- PETERS, Hans Grenzen der kommunalen Selbst-
verwaltung in Preußen, Berlin
1962
(zit.: Grenzen)
- PETERS, Hans Die kommunale Selbstverwaltung
und das Subsidiaritätsprinzip,
in: AfK, Bd. 6, 1967, S. 5 ff
(zit.: Die kommunale Selbstver-
waltung)
- POESCHEL, Jürgen Verband Großraum Braunschweig
und kommunale Selbstverwaltung,
in: DÖV 1977, S. 231 ff
(zit.: Verband)
- POHL, Werner Planungs-, Boden- und Baurecht,
in: Handbuch der kommunalen
Wirtschaft und Praxis II kommu-
nale Verwaltung, Berlin/Göttin-
gen/Heidelberg 1957
(zit.: Planungs-, Boden- und
Baurecht)

- PÖTTNER, Günter
Stadtentwicklungsplan und
Kreientwicklungsplanung im
Gefüge öffentlicher Planung.
Gutachten, hrsg. vom Deutschen
Institut für Urbanistik,
Berlin 1974
(zit.: Kreientwicklungsplanung)
2. RAUMORDNUNGSBERICHT
Hrsg.: Bayerisches Staatsmini-
sterium für Landesentwicklung
und Umweltfragen, München,
Januar 1974 (Redaktionsschluß
15. Okt. 1973)
(zit.: 2. Raumordnungsbericht)
- REDEKER, Konrad
Fragen der Kontrollldichte ver-
waltungsgerichtlicher Recht-
sprechung, in: DÖV 1971, 757
(zit.: Kontrollldichte)
- REHN, Erich
Mitspracherecht und Mitwirkungs-
möglichkeiten der Gemeinden in
Bund und Ländern, in: Der Städte-
bund 1972, S. 171 ff
(zit.: Mitspracherecht)
- RIECHELS, Ernst
Eigenentwicklung - ein plan-
strategisches Problem der Raum-
ordnung, in: DVBl 1968,
S. 360 ff
(zit.: Eigenentwicklung)
- RIETDORF, Fritz
Die Gemeinschaftsaufgaben - ein
Schritt zur gemeinsamen Aufga-
benplanung von Bund und Län-
dern?, in: DÖV 1972, S. 513 ff
(zit.: Die Gemeinschaftsaufgaben)

- RIETDORF, Fritz Kreisentwicklungsplanung in
Nordrhein-Westfalen, in: DÖV
1975, S. 191 ff
(zit.: Kreisentwicklungsplan)
- ROSIN, Heinrich Souveränität, Staat, Gemeinde,
Selbstverwaltung, in: Hirth's
Annalen 1883, S. 265 ff
(zit.: Hirth's Annalen)
- ROTERS, Wolfgang Kommunale Mitwirkung an höher-
stufigen Entscheidungsprozes-
sen - zur künftigen Rolle der
kommunalen Selbstverwaltung
im politisch-administrativen
System der Bundesrepublik
Deutschland, in: Kommunalwis-
senschaftliche Schriften des
Deutschen Landkreistages, Bd. 3
Köln 1975
(zit.: Kommunale Mitwirkung)
- ROTERS, Wolfgang Kommunale Spitzenverbände und
funktionales Selbstverwaltungs-
verständnis, in: DVBl 1976,
S. 359 ff
(zit.: Kommunale Spitzenver-
bände)
- ROTHE, Karl-Heinz Neue kommunale Aufgabenträger
für Ballungsräume, in: DVBl
1975, S. 529 ff
(zit.: Aufgabenträger)

- SAILER, Christian Der Rechtsschutz von Gemeinden gegenüber staatlichen Planungsentscheidungen, in: BayVBl 1981, S. 545 ff
(zit.: Der Rechtsschutz)
- SALZWEDEL, Jürgen Staatsaufsicht in der Verwaltung, in: VVStRl, Heft 22, Berlin 1965 S. 206 ff
(zit.: Staatsaufsicht)
- SATTLER, Herbert Die Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die gemeindliche Selbstverwaltung, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1959, S. 1 ff
(zit.: Die Bedeutung)
- SCHÄFER, Friedrich Zur Frage der gemeindlichen Finanzreform, in: Kommunale Finanzen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 8, Berlin 1960
(zit.: Finanzreform)
- SCHÄFER, Friedrich Entlastung des Parlaments durch Reform des Art. 80 GG? Diskussionsbeitrag, in: ZParl 4, 1973, S. 443 ff
(zit.: Entlastung)
- SCHENK, Karlheinz Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle, in: DVBl 1976, S. 198 ff
(zit.: Normenkontrolle)

- SCHENKE, Wolf-Rüdiger Mehr Rechtsschutz durch eine einheitliche Verwaltungsprozeßordnung, in: DÖV 1982, S. 709 ff (zit.: Verwaltungsprozeßordnung)
- SCHEUNER, Ulrich Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, in: DÖV 1957, S. 632 ff (zit.: Das parlamentarische Regierungssystem)
- SCHEUNER, Ulrich Die Verwaltungsreform und die bürgerschaftliche Mitwirkung in der Selbstverwaltung, in: Der Gemeinderat 1966, S. 82 ff (zit.: Die Verwaltungsreform)
- SCHEUNER, Ulrich Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, in: Die Verwaltungsregion, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 16, 1967, S. 11 ff (zit.: Regionalverbände)
- SCHEUNER, Ulrich Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung, in: DÖV 1969, S. 585 ff (zit.: Das Gesetz)
- SCHEUNER, Ulrich Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, in: Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. 4 (zit.: Garantien)
- SCHEUNER, Ulrich Kooperation und Konflikt, Das Verhältnis von Bund und Ländern im Wandel, in: DÖV 1972, S. 585 ff (zit.: Kooperation)

- SCHEUNER/ANGST Landesplanungsrecht für Baden-Württemberg mit dem Recht der Regionalverbände, Komm. Landesplanungsgesetz vom 25. Juli 1972, Stuttgart 1973
(zit.: Landesplanungsrecht)
- SCHMEL, Walter Christian Massenverfahren vor den Verwaltungsbehörden und den Verwaltungsgerichten, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 427, Berlin 1982
(zit.: Massenverfahren)
- SCHMIDT, Johann Die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes zur Gebietsreform, in: BayVBl 1979, S. 129 ff
(zit.: Rechtsprechung)
- SCHMIDT, Johann Wandel der Aufgabenbereiche der Verwaltungsrechtsprechung in Bayern, in: BayVBl 1979, S. 525 ff
(zit.: Wandel)
- SCHMIDT, Johann Erstickt uns die Bürokratie durch zuviel Kontrolle der Verwaltungsgerichte?, in: BayVBl 1980, S. 737 ff
(zit.: Bürokratie)
- SCHMIDT, Johann Die Bewältigung von verwaltungsgerichtlichen Massenverfahren, in: DVBl 1982, S. 148 ff
(zit.: Massenverfahren)

- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard Grundfragen des Städtebau-
rechts, Göttingen 1972
(zit.: Grundfragen)
- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard Raumplanung - Entwicklungs-
planung, Veröffentl. der Aka-
demie für Raumforschung und
Landesplanung, Bd. 80, 1972,
S. 144 ff
(zit.: Raumplanung)
- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard Gesetzliche Maßnahmen zur Re-
gelung einer praktikablen
Stadtentwicklungsplanung -
Gesetzgebungskompetenzen und
Regelungsintensität, in:
Raumplanung - Entwicklungs-
planung, Veröffentl. der Aka-
demie für Raumforschung und
Landesplanung, Bd. 80, 1972
S. 101 ff
(zit.: Gesetzliche Maßnahmen)
- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard Der Städteverband als Modell
kommunaler Neugliederung in
Ballungsräumen, in: DÖV 1973,
S. 109 ff
(zit.: Der Städteverband)
- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard Planung unter dem Grundgesetz,
in: DÖV 1974, S. 541 ff
(zit.: Planung)

- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard Der Ausbau der Kreisplanung
in Stufen - erläutert am Bei-
spiel der nordrhein-westfäli-
schen Rechtsentwicklung - in:
DVB1 1975, S. 4 ff
(zit.: Ausbau)
- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard Fortentwicklung des Rechts im
Grenzbereich zwischen Raumord-
nung und Städtebau, 1977
(zit.: Fortentwicklung)
- SCHMIDT-ABMANN, Eberhard Rechtsstaatliche Anforderungen
an Regionalpläne, in: DÖV 1981,
S. 237 ff
(zit.: Rechtsstaatliche Anforde-
rungen)
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, Gerd Stichwort "Kreientwicklungs-
planung", in: DÖV 1975, S.
522 ff
(zit.: Kreientwicklungspla-
nung)
- SCHMITT, Lothar Vorbeugender Rechtsschutz
gegen Planungen, in: BayVBl 74,
S. 253
(zit.: Vorbeugender Rechtsschutz)
- SCHMITT, Rudolf W. Vorschläge der Enquete-Kommission
"Verfassungsreform" zur Finanz-
ordnung, in: BayVBl 1977, S. 385 ff,
421 ff
(zit.: Vorschläge)

- SCHOLTISSLK, Herbert Verfassungsprobleme zur
Eingemeindung, in: DVBl 1968,
S. 825 ff
(zit.: Verfassungsprobleme)
- SCHOLZ, Rupert Das Wesen und die Entwicklung
der gemeindlichen öffentlichen
Einrichtungen, Schriften zum
öffentlichen Recht, Bd. 52, Ber-
lin 1967
(zit.: Das Wesen)
- SCHOLZ, Rupert Die Verwaltungsprozeßordnung
im Gesetzgebungsverfahren, in:
DVBl 1982, S. 605 ff
(zit.: Die Verwaltungsprozeß-
ordnung)
- SCHRAMM, Theodor Zum Stellenwert von Plänen in
der Rechtsnormhierarchie am
Beispiel der Raumplanung, in:
DVBl 1974, S. 647 ff
(zit.: Stellenwert)
- SCHRÖDER, Meinhard Die richterliche Kontrolle des
Planungswesens, in: DÖV 1975,
S. 308 ff
(zit.: Die richterliche Kontrolle)
- SCHULTZE, Harald Raumordnungspläne und gemeind-
liche Selbstverwaltung, in:
Schriften des Deutschen Verban-
des für Wohnungswesen, Städtebau
und Raumplanung, Heft 80, Bonn
1970
(zit.: Raumordnungspläne)

- SCHWARZE, Jürgen Zum Nutzen der Systembildung
für die Kontrolle der Staatsge-
walt, in: DVBl 1974, S. 893 ff
(zit.: Zum Nutzen)
- SEELE, Günter Die besonderen staatlichen
Exekutivbefugnisse im Bereich
der kommunalen Selbstverwaltung,
Diss. Göttingen 1964
(zit.: Exekutivbefugnis)
- SEELE, Günter Rahmengesetzgebung des Bundes
für das Gemeindewesen?, in: DöV
1972, S. 474 ff
(zit.: Rahmengesetzgebung)
- SEEMANN, Klaus Zur politischen Planung im
"Demokratischen Rechtsstaat",
in: Die Verwaltung 1980, S.
406 ff
(zit.: Zur politischen Planung)
- SEIBERT, Gerhard Die Gewährleistung der gemeind-
lichen Selbstverwaltung durch
das Grundgesetz, Diss. Marburg
1966
(zit.: Die Gewährleistung)
- SEIBERT, Gerhard Selbstverwaltungsgarantie und
kommunale Gebietsreform. Eine
kritische Zwischenbilanz der
jüngsten Rechtsprechung zum
Recht kommunaler Gebietsände-
rungen, Frankfurt/M. 1971,
(zit.: Selbstverwaltungsgarantie)

- SEIDLER, Hanns-Hermann Rechtsschutz bei staatlicher
Wirtschaftsplanung 1973
(zit.: Rechtsschutz)
- SEDLER, Horst Guter Rechtsschutz und Verfah-
rensbeschleunigung, in:
DVB1 1982, S. 812 ff
(zit.: Verfahrensbeschleuni-
gung)
- SEDLER, Horst Zum Instanzenzug in der Ver-
waltungsgerichtsbarkeit, in:
DVB1 1982, S. 157 ff
(zit.: Zum Instanzenzug)
- SEDLER, Horst Möglichkeiten zur Beschleuni-
gung des verwaltungsgericht-
lichen Verfahrens, in: DVB1
1982, S. 923 ff
(zit.: Möglichkeiten)
- SIEDENTOPF, Heinrich Zu den Grenzen neuer kommunal-
verfassungsrechtlicher Organi-
sationsformen, in: Die Verwal-
tung 1971, S. 278 ff
(zit.: Organisationsformen)
- SIEDENTOPF, Heinrich Die Krise vor einem neuen Lei-
stungs- und Gestaltungsauftrag?
- von der Territorialreform zur
Funktionalreform - in: DVB1 1975,
S. 13 ff
(zit.: Die Krise)

- SIEDER/ZEITLER Bayerisches Straßen- und Wege-
gesetz, 2. Auflage, München 1972
(zit.: Straßen- und Wegegesetz)
- SIMON, Alfons Das Verhältnis kommunaler Bau-
leitplanung zu überörtlichen
Planungen, in: Bay.Bürgermeister
1969, S. 113 ff
(zit.: Das Verhältnis)
- SOELL, Hermann Gebietsreform im Stadtumland
und Verfassungsrecht. Überle-
gungen zur verfassungskonfor-
men Auslegung des Art. 11 Abs.
2 Ziff. 2 der Bayerischen Ge-
meindeordnung, in: BayVBl
1977, S. 1 ff
- SPANNER, Hans Über Finanzreform und Bundes-
staat, Ab- oder Umbau des Bun-
desstaates unter besonderer Be-
rücksichtigung der Gemeinschafts-
aufgaben, in: Festgabe für
Theodor Maunz zum 70. Geburtstag,
München 1971
- STEINBERG, Rudolf Verwaltungsgerichtlicher Schutz
der kommunalen Planungshoheit
gegenüber höherstufigen Planungs-
entscheidungen, in: DVBl 1982,
S. 13 ff
(zit.: Verwaltungsgerichtlicher
Schutz)

- STEINBERG, Rudolf
Komplexe Verwaltungsverfahren
zwischen Verwaltungseffizienz
und Rechtsschutzauftrag, in:
DÖV 1982, S. 619 ff
(zit.: Verwaltungsverfahren)
- STERN, Klaus
Das Selbstverwaltungsrecht
der Gemeinden in der Recht-
sprechung des Bundesverwaltungs-
gerichts, in: JR 1963, S. 202 ff
(zit.: Das Selbstverwaltungs-
recht)
- STERN, Klaus
Die verfassungsrechtliche Posi-
tion der kommunalen Gebiets-
körperschaften in der Elektri-
zitätsversorgung, Studien zum
öffentlichen Recht und zur Ver-
waltungslehre, Bd. 1, Berlin
und Frankfurt 1966
(zit.: Position)
- STERN, Klaus
Kommentar zum Bonner Grundge-
setz (Bonner Kommentar), Bd. I
Hamburg: Stand 1970
(zit.: BK)
- STERN, Klaus
Regionale Infrastrukturpolitik
und Regierungs- und Verwaltungs-
organisation, in: Grundfragen
der Infrastrukturpolitik für
wachsende Gesellschaften,
Schriften des Vereins für Sozi-
alpolitik, Bd. 58, 1971,
S. 69 - 88
(zit.: Rationale Infrastruktur-
politik)

- STICH, Rudolf Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung. Hauptprobleme ihrer Rechtsnatur, Bindungswirkungen und Wechselbeziehungen sowie des Rechtsschutzes, in: DVBl 1973, S. 589 ff
(zit.: Planstufen)
- STICH, Rudolf Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, S. 124 ff
(zit.: Rechtsschutzprobleme)
- STICH, Rudolf Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaates an die städtebauliche Entwicklungsplanung - zugleich ein Beitrag zur Novellierung des Bundesbaugesetzes - in: NJW 1974, S. 1673 ff
(zit.: Entwicklungsplanung)
- STORBECK, D. Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung, in: Volkswirtschaftliche Schriften, H. 47, Berlin 1959, S. 192
(zit.: Wirtschaftliche Problematik)

- STÜER, Bernhard Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz. Das Meerbusch-Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen, in: DVBl 1977, S. 1 ff
(zit.: Abwägungsgebot)
- TETTINGER, Peter Überlegungen zu einem administrativen "Prognosespielraum", in: DVBl 1982, S. 421 ff
(zit.: Prognosespielraum)
- THIEME, Werner Zur Systematik verwaltungsrechtlicher Handlungsformen, in: Hamburger Festschrift für Friedrich Schack, Hrsg.: Hans-Peter Ipsen, S. 157 ff, Hamburg 1966
(zit.: Zur Systematik)
- THIEME, Werner Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, in: DVBl 1966, S. 325 ff
(zit.: Selbstverwaltungsgarantie)
- THOSS, R. Ein Vorschlag zur Koordinierung der Regionalpolitik in einer wachsenden Wirtschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 182, 1969
(zit.: Ein Vorschlag)

- TIETZ, Bruno Probleme der Gebiets- und Verwaltungswaltungsreform für Bund, Länder und Gemeinden (Teil I),
in: DÖV 1972, S. 660 ff
(zit.: Probleme)
- TSCHIRA, Oskar Gedanken zur Regionalplanung,
in: Bay.Bürgermeister 1966,
S. 306 ff
(zit.: Gedanken)
- TSCHIRA, Oskar Zur Stellung der Landkreise
als Aufgabenträger und zur
Abgrenzung der Aufgaben der
kreisangehörigen Gemeinden, in:
Bay.Bürgermeister 1974, (Heft
3), S. 78 ff
- ULE, G.H. Effektiver Rechtsschutz in
einer funktionsfähigen Rechtspflege?, in: DVBl 1982, S. 821 ff
(zit.: Effektiver Rechtsschutz)
- von UNRUH, Georg Christoph Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft. Köln/Berlin 1964
(zit.: Ursprung)
- von UNRUH, Georg Christoph Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, in: DÖV 1973,
S. 16 ff
(zit.: Selbstverwaltung)

- von UNRUH, Georg Christoph Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als staatspolitische Aufgabe (Zur 100-jährigen Wiederkehr der Verabschiedung der preußischen Kreisordnung mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit), in DVBl 1973, S. 1 ff
(zit.: Die Einrichtung)
- von UNRUH, Georg Christoph Organisation der Dienstleistungen im sozialen und demokratischen Rechtsstaat (Betrachtungen zur Aufgabe und Einrichtung der öffentlichen Verwaltung in der freiheitlichen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland), in DVBl 1974, S. 793 ff
(zit.: Organisation)
- von UNRUH, Georg Christoph Gebiet und Gebietskörperschaften als Organisationsgrundlagen nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: DVBl 1975, S. 1 ff
(zit.: Gebiet)
- von UNRUH, Georg Christoph Gemeinderecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht (Hrsg.: Ingo von Münch), 4. Auflage, 1976, S. 96 ff
(zit.: Gemeinderecht)

- VITZTHUM, Wolfgang Parlament und Planung, Zur verfassungsrechtlichen Zuordnung der Funktionen von Bundesregierung und Bundestag bei der politischen Planung, 1978, Baden-Baden
(zit.: Parlament und Planung)
- VOIGT, Rüdiger Der kommunale Finanzausgleich im Freistaat Bayern, in: BayVB1 1975, S. 685 ff
(zit.: Finanzausgleich)
- VOIGT, Rüdiger Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart, Berlin 1975
(zit.: Die Auswirkungen)
- VOIGT, Rüdiger Einfluß und Wirkungsmöglichkeiten der Landesparlamente, in: BayVB1 1977, S. 97 ff
(zit.: Einfluß)
- WAGENER, Frido Die gemeindliche Selbstverwaltung, geschichtliches Vermächtnis und gegenwärtige Aufgaben, in: Schriftenreihe der Landeszentrale für Heimatdienst in Niedersachsen, Reihe C, Heft 4, Groß-Denkke/Wolfenbüttel 1956
(zit.: Selbstverwaltung)

- WAGENER, Frido Zur Praxis der Aufstellung von Entwicklungsplanungen, in: AFK 1970, S. 47 ff, 50 ff
(zit.: Entwicklungsplanungen)
- WAGENER, Frido "Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung", in: DVBl 1970, S. 93 ff
(zit.: Raumplanung)
- WAGENER, Frido Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der Länder. In der Reihe Schriften zur Städtebau- und Wohnungspolitik, Göttingen 1971
(zit.: Stadtentwicklung)
- WAGENER, Frido System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer - zit. in: Schmidt-Aßmann - Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 1974, S. 541
(zit.: System)
- WAGENER, Frido Erwiderung auf Wegener - Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung, DÖV 1975, S. 365 ff, in DÖV 1975, S. 370 ff
(zit.: Erwiderung)
- WAGNER, Kurt-Dieter Die Gemeinden in der Steuerreform, in: Der gemeindliche Haushalt, Heft 6, 1974, S. 121 ff
(zit.: Die Gemeinden)

- WAHL, Rainer
Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen im mehrstufigen Planungsverfahren, in: DÖV 1975, S. 373 ff
(zit.: Der Regelungsgehalt)
- WAHL, Rainer
Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung
Erster Band:
Das Planungssystem der Landesplanung, Grundlagen und Grundlinien (zit.: Das Planungssystem)
Zweiter Band:
Die Konzepte zur Siedlungsstruktur in den Planungssystemen der Länder
(zit.: Die Konzepte)
- WAHL, Rainer
Genehmigung und Planentscheidung, in: DVBl 1982, S. 51 ff
(zit.: Genehmigung)
- WEBER, Werner
Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, Köln/Berlin 1956
(zit.: Die Selbstverwaltung)
- WEBER, Werner
Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: "Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht", Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 19, Berlin 1963
(zit.: Die Kommunalaufsicht)

- WEBER, Werner Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben?, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Bd. I, Teil 5, München und Berlin 1964 (zit.: Raumordnung)
- WEBER, Werner Raumordnung und Verwaltungsgliederung, in: Der Gemeinderat 1965, S. 242 ff (zit.: Verwaltungsgliederung)
- WEBER, Werner Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, in: Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Bd. 9, 2. Auflage, Göttingen 1967 (zit.: Staats- und Selbstverwaltung)
- WEGENER, Gerhard Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung - ihre Bedeutung in Bund und Ländern, Diss. Köln 1971 (zit.: Die Ziele)
- WEGENER, Gerhard Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung?, in: DÖV 1975, S. 365 ff (zit.: Entwicklungsplanung)

- WEITZEL, Jürgen Anpassung, Konkretisierung
und Ermessen im Planungsrecht,
in: DÖV 1971, S. 842 ff
(zit.: Anpassung)
- WERNER, Otto Aspekte des Rechtsschutzes
bei der kommunalen Neugliederung
in Bayern, in: BayVBl 1976,
S. 705 ff
(zit.: Aspekte)
- WEYREUTHER, Felix Abwägung der gemeindlichen
Belange und Anhörung der Gemeinden
bei der Festsetzung von Lärmschutzbereichen?,
in: DÖV 1982, S. 173 ff
(zit.: Abwägung)
- WIPFELDER, Hans-Jürgen Die Verwaltungskraft der Gemeinden,
in: BayVBl 1975, S. 93 ff
(zit.: Die Verwaltungskraft)
- WOLFF/BACHOF Verwaltungsrecht I
9. Auflage, München 1974
(zit.: Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht I)
- WOLFF/BACHOF Verwaltungsrecht I
7. Auflage, München 1968
(zit.: Verwaltungsrecht I)
- WOLFF/BACHOF Verwaltungsrecht II
(Organisations- und Dienstrecht)
4. Auflage, München 1976
(zit.: Verwaltungsrecht II)

- WOLFF/BACHOF Verwaltungsrecht III
3. Auflage (Ordnungs-, Leistungs-
und Verwaltungsverfahrenrecht)
München 1973
(zit.: Verwaltungsrecht III)
- ZECH, Uli Öffentlichkeitsphase des Planes,
in: Münchner Stadtanzeiger 1982,
Nr. 42, S. 1, 8
(zit.: Öffentlichkeitsphase)
- ZELLER, Karl-Heinz Mitwirkung und Rechtsschutz
der Gemeinden im Bereich der
Planung (mit Ausnahme der Bau-
leitplanung), DVBl 1973,
S. 599 ff
(zit.: Mitwirkung)
- ZINKAHN/BIELENBERG Raumordnungsgesetz des Bundes
1965
- ZOUBEK, Gerhard Fachliche Programme und Pläne -
ein landesplanerisch zweifel-
haftes Rechtsinstrumentarium?,
in: BayVBl 1982, S. 97 ff,
135 ff
(zit.: Fachliche Programme)

PLANUNGSHOHEIT DER GEMEINDE IM RAHMEN DER BAYERISCHEN LANDES- UND REGIONALPLANUNG

- insbesondere Richtzahlen, Richtwerte und gemeindliche
Mitwirkungsrechte -

1. Kapitel

I. Überblick - Entwicklung der Landes- und Regionalplanung in Bayern

Das Bayerische Landesplanungsgesetz vom 6.2.1970 bildete einen Wendepunkt der Entwicklung der Landesplanung in Bayern. Begonnen hatte diese Entwicklung mit dem Jahre 1935. Bis zu diesem Zeitpunkt existierte in Bayern eine Landesplanung im Gegensatz zu anderen Bundesländern praktisch nicht. Während dort bereits seit Jahrzehnten überregionale Planung praktiziert wurde (1) und bis 1932 ca. 29 % der Fläche und 58 % der Bevölkerung des damaligen Deutschen Reiches durch Planungsverbände verschiedenster Art erfaßt waren (2), die, in Arbeitsgemeinschaften lose zusammengeschlossen, den Ballungs- und Verstädterungstendenzen zu begegnen versuchten, konnten in Bayern, da sich hier das Problem der Ballungsräume zunächst in weit geringerem Umfange als in den klassischen Industriegebieten Deutschlands stellte, die Verstädterungstendenzen überwiegend noch durch ein gut funktionierendes System historisch gewachsener Zentralorte aufgefangen werden (3). Die Impulse zur Entwicklung einer überregionalen Planung gingen in den Jahren bis 1933 nahezu ausschließlich von den Verdichtungsräumen aus (4).

-
- (1) 1910: Gründung des Zweckverbandes Groß-Berlin; Bildung der Grünflächenkommission im Regierungsbezirk Düsseldorf - 1920: Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlebezirk - 1925: Gründung des Landesverbandes für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk in Merseburg - 1928: Gründung durch Staatsvertrag des "Hamburg-Preußischen Landesplanungsausschusses"
 - (2) Gildemeister - Landesplanung, S. 15
 - (3) Gildemeister - Landesplanung, S. 15
 - (4) Gildemeister - Landesplanung, S. 15; zur Entwicklung der Landesplanung seit 1935 vgl. auch Buchner - 25 Jahre Landesplanungsgesetzgebung, S. 705 ff.

Für Bayern mit seiner überwiegend noch ländlichen Infrastruktur bestand daher erst in den Folgejahren die Notwendigkeit zur Entwicklung überregionaler Zielvorstellungen.

Ausgangspunkt und Anstoß für Maßnahmen der Landesplanung in Bayern in den Jahren ab 1935 war das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand vom 29.3.1935 (5). Danach hatte die errichtete Reichsstelle für Raumordnung die Aufgabe, das gesamte Reichsgebiet entsprechend den Anforderungen des Staates und seiner Bürger überregional zu gestalten (6). Die erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15.2.1936 (7) legte Planungsräume (8), Planungsbehörden (9) und Planungsverbände (10) fest. Bayern erhielt eine Landesplanungsbehörde, die der Reichsstelle für Raumordnung unterstellt war (11).

Mit dem Zusammenbruch des Dritten Reiches und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes verloren die reichsrechtlichen Vorschriften, die nun der Rahmenkompetenz des Bundes gem. Art. 75 Nr. 4 GG unterlagen, ihre Gültigkeit (12). Die Gesetzgebung lag nun bis zum Erlaß des Raumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 (13) des Bundes allein bei den Ländern, die, wie insbesondere Bayern, die bestehenden Planungsbehörden fortführten. In Bayern wurde die Landesplanungsbehörde zunächst vorläufig vom Staatsministerium für Wirtschaft übernommen, dann durch die Verordnung über die Organisation der Landesplanung in Bayern vom 23. Juni 1949 (14) bei diesem Ministerium als Landesplanungsstelle fortgeführt. Bei dieser Landesplanungsstelle wurde ein Ausschuß für Landesplanung gebildet, der durch die Verordnung über die Landesplanung vom 6. Juni 1956 (15) um einen Beirat für Landesentwicklung erweitert wurde.

(5) RGBI I, S. 468, 514

(6) vgl. § 3 Abs. 1 RGBI I, 468,514

(7) RGBI I, S. 104

(8) § 1 aa 0

(9) § 2 aa 0

(10) § 4 aa 0 - sog. Planungsgemeinschaften

(11) § 2 Abs. 2 VO zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung

(12) vgl. zur Frage der Fortgeltung: Bielenberg DVBl 1961, 801

(13) BGBl I, S. 306

(14) GVBl S. 173

(15) BayBS IV, S. 4

Dieser bestand aus Vertretern der Wirtschaft, Gemeinden und sonstigen sozialen und kulturellen Verbänden und Einrichtungen und hatte die Aufgabe, die Landesplanungsstelle durch die Erstellung von Gutachten und Vorlagen eigener Anregungen beratend zu unterstützen. Zur Erzielung einer größeren Koordination der Planung verschiedener Planungs- und Hoheitsträger wurde eine Auskunftspflicht sowohl der Staatsministerien als auch nachgeordneter Behörden hinsichtlich aller raumbedeutsamen Planungen festgelegt.

Das Gesetz über die Landesplanung vom 21.12.1957 (16) ersetzte die Verordnung über die Landesplanung vom 6.6.1956. Neben der Schaffung eines weiteren Beirates, der sogenannten "Landesplanungsgemeinschaft Bayern", der Einrichtung von Bezirksplanungsgemeinschaften bei den sieben Regierungen, der Begründung weiterer Auskunfts- und Mitteilungspflichten sowie der Aufnahme des Raumordnungsverfahrens, schuf dieses Gesetz zur Durchführung einer übergeordneten, zusammenfassenden Planung erstmals die Möglichkeit, Raumordnungspläne für ganz Bayern oder Teile davon aufzustellen und diese bis zu einer Dauer von 5 Jahren für verbindlich zu erklären.

Trotz dieses zur Verfügung stehenden umfangreichen landesplanerischen Maßnahmenkataloges und obwohl der Wille zumindest theoretisch vorhanden zu sein schien, das Bayerische Staatsgebiet unter sozio-ökonomischen Gesichtspunkten (17) neu zu gliedern (18), beschränkte sich die landesplanerische Aktivität zu diesem Zeitpunkt noch darauf, für besonders entwicklungsbedürftige Gebiete (19) Raumordnungspläne aufzustellen, die jedoch in keinem Fall für verbindlich erklärt wurden. Das Landesplanungsgesetz blieb somit weitgehend

(16) GVBl 1957, S. 323 - zweites Landesplanungsgesetz nach Nordrhein-Westfalen GVBl 1950, S. 41. Zur Entwicklung der Landesplanung in den übrigen Bundesländern siehe die zusammenfassende Darstellung von Niemeier - Regionalplanung S.335 ff

(17) vgl. Art. 2 Nr. 2 BayLplG

(18) vgl. Denkschrift des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr über "Grundlagen und Ziele der Raumordnung in Bayern"- München 1962

(19) Raumordnungspläne "Mittlerer Bayerischer Wald, Bayerische Rhön, östlicher Pfälzer Wald"

ungenutzt (20). Die fehlende Verbindlichkeitserklärung der aufgestellten Programme (21) führte dazu, daß diese zwar Anregungen geben konnten, im Hinblick auf erwünschte landesplanerische Gesamtentwicklungen jedoch ohne spürbare praktische Auswirkungen blieben (22). Da das erste Landesplanungsgesetz ferner zwar die Möglichkeit vorsah, Raumordnungspläne aufzustellen, jedoch keine Anweisungen gab, welche Grundsätze dabei beachtet werden sollten (23), war es zur Entwicklung einer landesplanerischen Gesamtkonzeption nicht geeignet. Durch das Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes des Bundes (24) entstand für Bayern endgültig die Notwendigkeit, ein neues Raumordnungsgesetz zu erlassen, das sowohl den Anforderungen des Rahmengesetzes, insbesondere hinsichtlich einer Beteiligung der Gemeinden (25) und sonstiger Gebietskörperschaften, als auch in der Praxis gewonnenen Erfahrungen Rechnung tragen sollte. Das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) trat am 1. Februar 1970 in Kraft. Zur Entwicklung einer landesplanerischen Gesamtkonzeption erteilte es gemäß Art. 13 den Auftrag, ein Landesentwicklungsprogramm zur Festlegung der Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung der Raumordnung und Landesplanung in Bayern aufzustellen. Grundlagen dazu bildeten sowohl die Programme Bayern I und II (26), die erstmals Vorschläge für die Auswahl zentraler Orte und für die Abgrenzung von Ver-

-
- (20) vgl. dazu allg. Halstenberg-Bund, in Verfassungs- und Verwaltungsprobleme, S. 25, 26; Schultze - Raumordnungspläne, S. 1; für Bayern: stenogr. Berichte, Bd. V, S. 3913
- (21) Programm Bayern I, für schwachstrukturierte und ländliche Gebiete sowie industrielle Problemgebiete - Hrsg. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, München 1969 - Programm Bayern II - Darstellung der Entwicklungsziele für 11 städtische Verdichtungsgebiete Bayerns - Hrsg. Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr 1970 - Programm Freizeit und Erholung für 35 Naherholungsgebiete
- (22) Zu den Gründen, warum landesplanerische Entscheidungen unterblieben, vgl. Haas - Die Verwirklichung raumbeeinflussender Entscheidungen, S. 109 - 123
- (23) vgl. Bayer. Landtag, 6 WP, Beilage 1332, Begr. S. 11
- (24) 8. April 1965 - BGBl I, S. 366; bezügl. Planungsmaßnahmen des Bundes, vgl. Gildemeister - Landesplanung, S. 19
- (25) Art. 11 LplG 1957 genügte den Anforderungen an die Beteiligung der betroffenen Gebietskörperschaften - Gemeinden nicht: vgl. Bayer. Landtag, 6. WP, Beilage 1332, Begr. S. 12
- (26) von 1969 und 1970

dichtungsräumen und strukturschwachen Gebieten enthielten, als auch die Raumordnungsberichte von 1971 und 1973 des Bayerischen Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (27), die sowohl Bestandsaufnahmen darstellten, als auch Prognosen für die künftige Entwicklung Bayerns unter Status-quo-Bedingungen abgaben. Gemäß Art. 14 Abs. 3 und Abs. 4 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BayLplG wurde das gesamte Staatsgebiet Bayerns in Planungsregionen eingeteilt (28), um eine Regionalplanung einzuleiten. Als weitere vordringliche Teile des Landesentwicklungsprogrammes wurden zunächst verabschiedet, die Verordnung "Erholungslandschaft Alpen" vom 22.8.1972 (29), die Verordnung "Bestimmung der zentralen Orte" vom 3. August 1973 (30) sowie die Verordnung vom 21.5.1974 (31) zur Festlegung der Kleinzentren. Der Entwurf des Landesentwicklungsprogrammes wurde im Mai 1974 verabschiedet und durchlief im Jahr 1975 das Anhörungsverfahren. Das Landesentwicklungsprogramm trat am 1. Mai 1976 in Kraft (32). Gleichzeitig wurden von den einzelnen Regionen Regionalberichte verabschiedet, die als Grundlage künftiger Regionalpläne die ökologischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Verhältnisse aufzeigen sollen (33). Im Jahr 1977 haben von 17 Regionen 16 mit den Arbeiten an den Regionalplänen begonnen, Gliederungen für die Regionalpläne und zeitliche Ablaufpläne beschlossen. Etwa 75 % der Regionalpläne lagen 1980 als Entwurf vor (34). Im Jahr 1978 erfolgte in Teil D (35) des Landesentwicklungsprogrammes die erste Fortschreibung der Investitionsplanung, d.h., der raumwirksamen öffentlichen Investitionen für den Zeitraum 1977 bis 1980.

-
- (27) gem. Art. 1 des Gesetzes über die Zuständigkeiten der Landesentwicklung und in den Umweltfragen - GVBl 1971, S. 65
- (28) vgl. dazu VO über den Teilabschnitt "Einteilung des Staatsgebietes in Regionen" des Landesentwicklungsprogrammes vom 21.12.1972 - GVBl, S. 476
- (29) GVBl 1972, S. 324, bes. S 419
- (30) GVBl 1973, S. 452
- (31) GVBl 1974, S. 229
- (32) vgl. VO über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 10. März 1976 - GVBl S. 131., letzte Fassung: 3.5.1984 - GVBl. S. 121;
- (33) vgl. zuletzt Regionalberichte der Region München vom Mai 1977 und der Region Oberpfalz Nord vom Juni 1977.
- (34) vgl. R. Raumordnungsbericht 1980, S. 189 f.
- (35) vgl. Teil D des Landesentwicklungsprogrammes vom 26.4.1978

Mit Beschluß vom 5.4.1979 (36) des Bayerischen Landtages wurde die Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes eingeleitet. Mit Schreiben vom 22.1.1981 wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes vorgelegt (37).

Das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes - im folgenden "BayLplG 1980" bezeichnet, soweit es zur Abgrenzung zur Fassung des BayLplG 1970 erforderlich ist - wurde am 23.12.1981 verabschiedet und trat am 1. Januar 1982 in Kraft (38).

Soweit Bestimmungen geändert wurden, die die Thematik dieser Arbeit berühren, werden diese im Vergleich zur früheren Rechtslage im einzelnen erörtert.

(36) vgl. Bayer. Landtag, Drucksache 9, Beilage 1150

(37) vgl. Bayer. Landtag, 9. WP, Drucksache 9, Beilage 7160

(38) BayLplG i. d. Fassung der Bekanntmachung vom 4.1.1982
(GVBl S. 2)

geändert durch Gesetz v. 3.8.1982 (GVBl S. 500)

II. Begriff der Raumordnung und Landesplanung

1. Raumordnung

Das Raumordnungsgesetz des Bundes (1) definiert zwar die Aufgaben und Ziele der Raumordnung (2) und stellt Grundsätze der Raumordnung (3) sowie Regelungen für ihre Verwirklichung (4) auf, trifft jedoch selbst keine Begriffsbestimmung. Der Begriff der Raumordnung wird in Literatur, Gesetzgebung und Gesetzesvollzug nachwievor nicht einheitlich verwendet. Zum Teil wird zwischen Raumordnung und Landesplanung keine erkennbare Unterscheidung getroffen (5), zum Teil wird Raumordnung als Oberbegriff der Landesplanung definiert (6).

Wählt man als Ausgangspunkt die Kompetenzregelung des Art. 75 Nr. 4 GG, der die Raumordnung anspricht, so ist entsprechend der wohl überwiegenden Literaturmeinung (7) von einem umfassenden Begriff der Raumordnung auszugehen. Danach bezeichnet der Begriff "Raumordnung" nicht nur einen Zustand der räumlichen Ordnung (8), sondern von verfassungsrechtlichem Standpunkt aus betrachtet, einen komplexen Begriff, der alle Tätigkeiten umfaßt, die auf den einzelnen Verwaltungsbereichen der vorsorglichen Planung einer möglichst zweckentsprechenden räumlichen Verteilung von Anlagen und Einrichtungen dienen soll (9). Der Begriff der Raumordnung ist nicht auf Bundes-, Länder-, Regional- als auch auf Gemeindeebene betrieben werden. Die Raumordnungsgrundsätze sind gem. § 3 Abs. 2 ROG für die Landesplanung

(1) 8. April 1965 BGBl I, S. 306, letztmals geändert dr. Gesetz v. 10.06.80 (BGBl I, S. 649)

(2) § 1 aa O

(3) § 2 aa O

(4) vgl. §§ 3 ff aa O

(5) BVerfGE 3, S. 407 ff, 425; Zinkahn/Bielenberg-Raumordnungsgesetz des Bundes 1965; Anm. 1 zu § 1; Hohberg - Das Recht der Landesplanung, S. 38
Halstenberg - Planung, S. 566

-
- (6) Brügelmann / Asmuss/Cholewa/von der Heide - Raumordnungsgesetz Anm. 3 b vor § 1; vgl. auch Zusammenstellung der Literaturmeinungen in Heigl/Hosch - Raumordnung Rdnr. 2 f zu Art. 1
 - (7) Zinkahn/Bielenberg - BBauG Einl. Rdnr. 87 ff; S. 81 - 82 ;
Hosch/Höhnberg - Programme und Pläne BayVBl 1974, S. 658;
Friauf - Baurecht, S. 456; Mayer/Engelhardt/Helbig BayLpLG
Anm. 1, S. 3; Ernst - Raumordnung § 129 ff
 - (8) Brenken/Schefer - Landesplanungsgesetz Anm. 1, §1 LPLG
 - (9) Zinkahn/Bielenberg - BBauG Rdnr. 87 S. 82; vgl. auch Bielenberg/Erbguth/Söfker - Raumordnungsrecht M 100 Rdnr. 8;
BVerfGE 3, 407 (425); Hess StGH DVBl 1982, S. 491

unmittelbar verbindlich (10). Die Landesplanung ist verpflichtet und berechtigt, die Grundsätze der Raumordnung zur Geltung zu bringen (11). Die Länder sind berechtigt, darüberhinausgehende eigenständige Grundsätze der Raumordnung zu entwickeln und festzulegen (12). Bayern hat durch die Aufstellung weiterer speziell auf Bayern bezogener Raumordnungsgrundsätze (Art. 2 Ziff. 1 bis 15 BayLplG) von diesem Recht Gebrauch gemacht und betreibt somit eigenständige Raumordnung (13).

(10) vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 ROG i. Verb. mit Art. 2 S. 1, 3 BayLplG;

(11) vgl. § 4 Abs. 3 ROG

(12) vgl. Bielenberg/Erbguth/Söfker - Raumordnungsrecht K § 3 Rdnr. 21, S. 13; vgl. auch § 3 Abs. 2 S. 4 ROG;

(13) Zur Ergänzung des Kataloges der Raumordnungsgrundsätze durch die Gesetzesnovelle BayLplG vom 22.1.81, vgl. Bayer.Landtag 9. WP, Beilage 7160, Begründung S. 7/8

Neben redaktionellen Änderungen wurden folgende Raumordnungsgrundsätze neu aufgenommen:

- in Art. 2 Nr. 7 (neu):

"Günstige Voraussetzungen für die Entwicklung der Wirtschaft und für die Schaffung und Sicherung eines ausreichenden Angebotes an Arbeits- und Ausbildungsplätzen sind anzustreben."

- in Art. 2 Nr. 9 (neu) a:

"Die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit preiswürdiger Energie (soll) sichergestellt und den Erfordernissen der Aufsuchung und Gewinnung heimischer Rohstoffvorkommen (soll) Rechnung getragen (werden)."

vgl. GVBl S. 541 ff

2. Landesplanung

Der Begriff der Landesplanung unterscheidet sich von dem Begriff der Raumordnung in seiner Funktionalität. Während die Raumordnung die Ziele und Leitvorstellungen (14) der vom Bund oder den Ländern auszuführenden Planungsmaßnahmen schafft, ist die Landesplanung bereits diesen Zielen und Leitvorstellungen unterworfen. Die Landesplanung überträgt Grundsätze der Raumordnung in das praktische Planungsgeschehen und stellt somit das Instrumentarium zur Verwirklichung der Leitvorstellungen der Raumordnung des Bundes einschließlich der eigenständig entwickelten Grundsätze der Raumordnung der Länder durch die Aufstellung von Programmen und Plänen und durch die Abstimmung der Detailplanungen der am Planungsgeschehen beteiligten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des jeweiligen Landes (16) dar.

(14) § 1, 2 ROG und Art. 2 BayLpIG

(15) Hosch/Höhnberg - BayVBl 1974, S. 658;
Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 1, Rdnr. 5

(16) § 4 Abs. 2 und 3 ROG, Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 1 Rdnr. 5, 6

III. Aufgaben und Ziele der Landesplanung

Nach Art. 1 Abs. 1 BayLpLG ist es Aufgabe der Landesplanung nach Maßgabe des Raumordnungsgesetzes des Bundes und des Landesplanungsgesetzes übergeordnete, überörtliche zusammenfassende (1) und überörtliche fachliche Programme und Pläne aufzustellen, fortwährend zu überprüfen und der weiteren Entwicklung anzupassen, weiter raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Behörden des Bundes, des Freistaates Bayern und sonstiger öffentlicher Planungsträger mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen.

Diese sich auf den ersten Blick auf das rein "Handwerkliche" beschränkende Definition eröffnet durch den Hinweis auf das Raumordnungsgesetz sowie auf die sonstigen Vorschriften des BayLpLG die Möglichkeit der Einbeziehung der allgemeinen Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes (2) und damit den Blick auf das all diesen allgemeinen Grundsätzen zugrundeliegende Wesen der Landesplanung als primär politische Aufgabe. Die Landesplanung als Bestandteil der demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung (3) erhebt den Anspruch, z.B. durch vorausschauende Planung der Verwendung von Grund und Boden, durch die Sicherstellung einer ausgewogenen Entwicklung zwischen Ballungsräumen und ländlichen Gebieten oder durch die Erhaltung der Kulturlandschaft die Forderung des Grundgesetzes nach freier Entfaltung der Persönlichkeit, Freizügigkeit, freier Wahl des Berufes und Schutz des Eigentums zu fördern und zu verwirklichen. Diese im weitesten Sinne politischen Aufgaben bedeuten Verpflichtung und Bindung zugleich, d.h., Verpflichtung, diese zu verwirklichen und Bindung, diese zu bewahren. Obwohl heute in unserem spezialisierten und industrialisierten Land die Landesplanung nicht mehr wegzudenken wäre -

(1) zum Begriff und Inhalt vgl. Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 1 Rdnr. 40 - 42

(2) vgl. § 2 Abs. 1 ROG

(3) Gildemeister - Landesplanung, S. 35

nach Konrad Mayer (4) gibt es in unserem hochentwickelten, vielgliedrigen Lebenssystem keine größere Freiheitsberaubung als Planlosigkeit -, lassen sich die Verfassungsaufträge des Grundgesetzes nur durch eine bewahrend-schützende Grundeinstellung erreichen. Die Landesplanung muß daher von den Gegebenheiten ausgehen, kann einen positiv-lenkenden Einfluß ausüben, darf jedoch nicht wie in totalitär regierten Staaten gesellschaftspolitische Manipulation betreiben. Diese Grenze kennzeichnet die Landesplanung gleichzeitig als gesellschaftspolitische Aufgabe. D.h., die Landesplanung hat sich an den Bedürfnissen der Gesellschaft zu orientieren und diese Bedürfnisse durch geeignete vorausschauende Maßnahmen zu fördern. § 1 ROG stellt die gesellschaftspolitische Aufgabe und Bindung in den Vordergrund, wenn festgestellt wird, daß "das Bundesgebiet in seiner allgemein räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen ist, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient". Gesellschaftspolitisches Ziel der Landesplanung muß daher sein, die räumliche Verteilung der gesellschaftlichen Erscheinungen so zu gestalten, daß die Ansprüche und Ziele der Gesellschaft durch keine andere Verteilung besser erfüllt werden können (5).

Ausgehend von diesen politischen und gesellschaftspolitischen Prämissen, bedeutet die Landesplanung sachlich übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung (6). Sie umfaßt alle Raumelemente von übergeordneter Bedeutung (7). Sachliches Ziel ist die Ausarbeitung einer übergeordneten, zusammenfassenden Konzeption zur Ordnung und Entwicklung überörtlicher Räume sowie die koordinierende Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen mit dieser Konzeption (8).

(4) in: Handwörterbuch 1. Aufl. 1966, S. 1369

(5) Storbeck D., wirtschaftliche Problematik, S. 192 - zur Entwicklung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung vgl. Zinkahn/Bielenberg § 1 S. 11 ff

(6) vgl. Art. 1 Abs. 1 Ziff. 1 BayLplG

(7) vgl. Ley - Landesplanung in: Handwörterbuch II, Sp. 1714

(8) Mayer/Engelhardt/Helbig - Landesplanungsrecht, S. 3
Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 1, Rdnr. 37

IV. Landesplanung und Gemeinden

Die durch die Organe der Landesplanung entwickelten Zielprojektionen werden über das Instrument der Regionalplanung durch die Aufstellung und laufende Weiterentwicklung von Regionalplänen (1) unmittelbar auf Regional- und Gemeindeebene transformiert. Insbesondere die gemeindliche Bauleitplanung ist davon betroffen. Je perfekter die Landesplanung, die gegenwärtig bezüglich einer umfassenden Koordination aller öffentlicher Planungen noch in den Anfängen ihrer Entwicklung steckt, die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen wird, desto umfangreicher werden die planerischen Zielvorstellungen und Leitlinien und desto stärker werden die Gemeinden in den nach und nach umfassender werdenden Rahmen der Landes- und Regionalplanung eingegliedert. Die dadurch für die Gemeinden verbundene Unterordnung unter durch die Landes- und Regionalplanung entwickelten Zielprojektionen und Leitlinien, verursacht zwangsläufig Konflikte zwischen örtlicher und überregionaler Planung, die sich bereits heute abzeichnen (2), und die sich mit der Verbindlicherklärung der ersten Regionalpläne und dem Eindringen der Regionalplanung in unmittelbar die Gemeinden betreffende Detailprobleme noch wesentlich verschärfen dürften.

Die Lösung dieses Spannungsfeldes wird eine der bedeutendsten Aufgaben der nächsten Zeit darstellen. Dabei wird den Gemeinden, die sich im Rahmen des Wiederaufbaues und der Neugliederung unseres Staates unbestreitbare Verdienste erwarben, ein Platz eingeräumt werden müssen, der sie nicht zu "Erfüllungsgehilfen staatlicher Planung" degradiert, sondern ihnen unter Berücksichtigung sowohl funktioneller, fachlicher als auch rechtlicher Gesichtspunkte einen Tätigkeitsbereich gewährleistet, der ihrer nach wie vor elementaren Stellung im Staatsgefüge Rechnung trägt. Dabei sollte ein Pochen auf überkommene, den heutigen Planungserfordernissen jedoch nicht mehr gerecht werdende Privilegien zugunsten der Gemeinden ebenso vermieden werden, wie die Leugnung jeglicher Effektivität der gemeindlichen Einflußnahme auf das Planungsgeschehen.

(1) Art. 17, 18 BayLplG

(2) vgl. Gillissen - Stellungnahme im regionalen Planungsausschuß der Region 14 zur Festlegung der Richtzahlen, in: Münchner Stadtanzeiger vom 9.8.1974

2. Kapitel

Organisation der Landesplanung

I. Landesplanungsbehörden

Der Charakterisierung der Landesplanung als Aufgabe des Staates (1) entsprechend liegt das organisatorische Schwerpunkt der Landesplanung bei den staatlichen Landesplanungsbehörden (2). Diese haben die ihnen durch das Raumordnungs- und das Landesplanungsgesetz ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben im Bereich der Verwaltung und der Rechtsetzung zu erfüllen (3). Zur Erreichung dieses Zielen stellt ihnen das BayLplG eine Palette verschiedener Maßnahmen zur Verfügung. Die Landesplanungsbehörden stellen das Landesentwicklungsprogramm (4) als bindendes Gesamtkonzept für alle öffentlichen Planungsträger und als umfassende Entwicklungsplanung für Bayern bis zum Jahre 1990 (5) auf. Sie arbeiten an der Erstellung der fachlichen Programme und Pläne mit (6), die auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogrammes erarbeitet werden (7) und dieselbe Bindungswirkung besitzen, wie die übrigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung (8). Die Landesplanungsbehörden überwachen die Aufstellung (9), entscheiden über die Bindungswirkung (10) und können unter bestimmten Voraussetzungen (11) Änderungen der Regionalpläne bewirken. Sie sind in der Lage, im Vorgriff auf künftige Regionalplanungen einzelne Ziele der Raumordnung verbindlich festzusetzen (12) und raumordnungswidrige Planungen zu untersagen (13).

-
- (1) vgl. Art. 1 Abs. 2 BayLplG, Heigl/Hosch - Raumordnung, Art 1 Rdnr. 23 - Zum Meinungsstreit und den bisherigen Entwicklungstendenzen in den Bundesländern vgl. Niemeier - Regionalplanung S. 335 ff
 - (2) vgl. Art. 5 Abs. 1 BayLplG: Regierung als hÖhe Landesplanungsbehörde
 - (3) Art. 5 Abs. 1, 14, 22 BayLplG, Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 5, Rdnr. 2 ff
 - (4) vgl. Art. 13, 14 BayLplG
 - (5) 2. Raumordnungsbericht, S. 257
 - (6) Art. 15, 16 BayLplG

-
- (7) Art. 15, S. 1 BayLplG
 - (8) vg. Art. 16 Abs. 2 BayLplG "Anpassungspflicht" - Landesplanung
Hrsg. Bay. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umwelt-
fragen, S. 28 Ziff. 4.1.3, Art. 23 BayLplG
 - (9) vg. Art. 9 BayLplG
 - (10) vgl. Art. 18 Abs. 3 BayLplG - Verbindlichkeitserklärung
 - (11) vgl. Art. 18 Abs. 4 und Abs. 9 BayLplG
 - (12) vgl. Art. 26 Abs. 1 BayLplG
 - (13) Art. 24 BayLplG

II. Bezirksplanungs- bzw. Regionalplanungsstellen

Diese, bei den Regierungen als höhere Landesplanungsbehörden (1) eingerichteten Planungsstellen, sollen die Landesplanungsbehörden durch gutachtliche Tätigkeit unterstützen (2). Primäre Aufgabe ist jedoch, Regionalpläne im Rahmen einer obligatorisch in Anspruch zu nehmenden Amtshilfe (3) für die regionalen Planungsverbände (4) auszuarbeiten (5) und bei der fortwährenden Anpassung der Regionalpläne an die laufende Entwicklung mitzuwirken. (6). Sie sollen aufgrund des bei ihnen vorhandenen landesplanerischen Daten- und Informationsstandes sowie des zur Verfügung stehenden fachlich qualifizierten Personals, den regionalen Planungsverbänden die Ausarbeitung in technischer Hinsicht ermöglichen und damit den Aufbau eigener Planungsstäbe der regionalen Planungsverbände erübrigen.

Durch das Bayerische Landesplanungsgesetz vom 01.01.82 wurden gem. Artikel 5 Absatz 2 (neu) die Bezirksplanungsstellen in "Regionalplanungsstellen" umbenannt. Ferner werden sie nunmehr als "Planungseinrichtungen der regionalen Planungsverbände" bezeichnet. Damit soll zum einen der Aufgabenbereich, die Ausarbeitung und Fortschreibung der Regionalpläne gemäß den Beschlüssen und Aufträgen der Organe der regionalen Planungsverbände durchzuführen, und zum anderen die Zuordnung zu den regionalen Planungsverbänden klargestellt und hervorgehoben werden (7).

(1) vgl. Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 S 1 BayLplG

(2) vgl. Art. 5 Abs. 2, S. 3, 1. Alternative BayLplG

(3) Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 5, S. 4, Rdnr. 6

(4) Art. 6 Abs. 3 i.V.m. Art. 5 Abs. 2, S. 2 BayLplG

(5) Art. 18 Abs. 1, S. 2 BayLplG

(6) Art. 5 Abs. 2, S. 2, 2. Hs. BayLplG

(7) vgl. Bay. Landtag 9. WP, Beilage 7160, Text: S. 4, Begründung S. 9

III. Regionale Planungsverbände

Die regionalen Planungsverbände haben gemäß Art. 18 Abs. 1 BayLplG die Aufgabe, Regionalpläne auszuarbeiten. Sie nehmen als Körperschaften des öffentlichen Rechts (1) mit eigener, wenn auch beschränkter (2) Satzungsautonomie (3) diese Aufgabe, d.h., die Festlegung und laufende Fortschreibung der räumlichen Entwicklung der Region (4) durch die Ausgestaltung, Konkretisierung und Transformation der im Landesentwicklungsprogramm (5) enthaltenen Grundzüge durch Regionalpläne im übertragenen Wirkungskreis wahr (6). Diese Aufgabe umfaßt die Ausarbeitung des Regionalplanes (7), dessen Beschlußfassung (8) sowie die durch die Notwendigkeit fortwährender Anpassung an die weitere Entwicklung (9) bedingte Änderung des Regionalplanes (10). Dabei sind die Interessen der Verbandsmitglieder laufend abzustimmen (11), um zu einer einheitlichen Stellungnahme der Verbandsmitglieder zu gelangen.

-
- (1) Landesplanung S. 33 Ziff. 5, 2
 - (2) vgl. Art. 8 BayLplG
 - (3) vgl. Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände zur Mustersatzung für die regionalen Planungsverbände vom 15. März 1973, in: Tschira - Landesplanungsrecht, S. 86 ff: "Ziff. 1: Das Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen spricht von einer "Mustersatzung". Mit diesem Begriff darf sich nicht die Vorstellung verbinden, das "Satzungsmuster" sei für die regionalen Planungsverbände verbindlich. Bei der Ausarbeitung des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen - Mustersatzung für die regionalen Planungsverbände vom 20.1.1973, LUMBL S. 12 - handelt es sich lediglich um Empfehlungen" - vgl. auch Art. 8 Abs. 3, S. 1 i.V.m. Abs. 8, S. 2 bis 7 BayLplG
 - (4) vgl. Art. 17 Abs. 1 BayLplG
 - (5) vgl. Art. 13, 14 BayLplG
 - (6) vgl. Art. 6 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 BayLplG; Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 5 S. 4
 - (7) Art. 18 Abs. 1 BayLplG
 - (8) Art. 18 Abs. 6 i.V.m. Art. 14 Abs. 5 BayLplG
 - (9) Art. 18 Abs. 6 i.V.m. Art. 14 Abs. 5 BayLplG
 - (10) Art. 6 Abs. 2 S. 1 BayLplG
 - (11) Art. 6 Abs. 2 S. 1, 2 Hs. BayLplG

Die regionalen Planungsverbände entstanden kraft Gesetzes (12) durch die Einteilung des Staatsgebietes in Regionen als Teilabschnitt des Landesentwicklungsprogrammes gemäß Art. 14 Abs. 4 BayLplG (13). Sie konstituierten sich zwischen dem 5. April 1973 und dem 23. Mai 1973 (14).

(12) vgl. Art. 7 BayLplG

(13) vgl. VO "Einteilung des Staatsgebietes in Regionen" vom 21.12.1972 - GVBl S. 476

(14) vgl. 2. Raumordnungsbericht S. 261 - sowie zur Struktur und Organisation der regionalen Planungsverbände: Zusammenstellung auf S. 260; zur Tätigkeit, insbes. der Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen gemäß Art. 3 Bay. Naturschutzgesetz, S. 263

IV. Planungsbeiräte

Auf Landes-, Bezirks- und Regionsebene sollen Vertreter von Organisationen des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und kirchlichen Lebens, deren Aufgaben durch raumbedeutsame Planung und Maßnahmen berührt werden, sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände (1) durch Gutachten, Anregungen und Empfehlungen (2) die Planungsträger unterstützen. Für die Planungsträger verbindliche Entscheidungen können nicht getroffen werden. Sie haben lediglich beratende Funktion. Auf regionaler Ebene ist der Planungsbeirat notwendiges Organ der regionalen Planungsverbände (3).

Das Bayerische Landesplanungsgesetz vom 01.01.1982 ließ gem. Art. 11 Abs. 1 (neu) die Einrichtung der bis dahin bestehenden Bezirksplanungsbeiräte entfallen. Durch die Neuregelung, die wohl auf den Widerstand der Bezirke stoßen wird (4), soll eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens zur Verbindlichkeitserklärung der Regionalpläne erreicht werden (5). Da bereits die regionalen Planungsbeiräte an der Ausarbeitung und Fortschreibung beteiligt werden, und in den "Bezirksplanungsbeiräten" weitgehend dieselben Organisationen und herkömmlicherweise vielfach sogar dieselben Personen vertreten sind" (6), wird eine weitere Beteiligung der Bezirke in Form der Bezirksplanungsbeiräte zu Recht als entbehrlich angesehen. Die Bezirke sind jedoch, soweit deren Aufgaben berührt werden, an der Ausarbeitung der Regionalpläne beteiligt (7).

(1) vgl. VO über die Zusammensetzung des Landesplanungsbeirates und der Bezirksplanungsbeiräte vom 6.7.1970, GVBl S. 281, mit Änderung durch VO vom 24.11.1970, GVBl S. 541

(2) Art. 11 Abs. 2 und 3 BayLplG

(3) Art. 8 Abs. 7 S. 1 BayLplG; § 16 der Untersuchung des regionalen Planungsverbandes vom 30.01.1973 (LUMBL S. 12)

(4) Dadurch entfällt die Beteiligung der Bezirke bei der Ausarbeitung der fachlichen Programme und Pläne auf Regierungsebene (Art. 16 Abs. 1, S. 2. BayLplG) sowie bei der Vorlage von Regionalplänen zur Verbindlichkeitserklärung (Art. 18 Abs. 3, S. 4 BayLplG)

(5) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, Begründung S. 11

(6) siehe hierzu VO über die Zusammensetzung des Landesplanungsbeirates u. der Bezirksplanungsbeiräte v. 6.7.70, GVBl, S. 281, zuletzt geändert durch VO v. 5.2.76 GVBl, S. 19
VO über die Zusammensetzung der regionalen Planungsbeiräte vom 20.02.1974, GVBl, S. 70

(7) vgl. Art. 18, Abs. 1 (neu) BayLplG, GVBl, S. 2 ff.

3. Kapitel

Das Verhältnis von Staat und Gemeinden im Planungssystem - Planungsinstrumentarium und Anpassungspflicht -

I. Planungsinstrumentarium:

1. Programme und Pläne

a) Inhalt:

Gemäß Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BayLplG ist es Aufgabe der Landesplanung, Programme und Pläne aufzustellen, fortwährend zu überprüfen und der weiteren Entwicklung anzupassen. Damit sollen die Grundsätze der Raumordnung verwirklicht werden (1). Gem. § 5 Abs. 2 ROG müssen Programme und Pläne mindestens die Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze des § 2 ROG erforderlich sind.

b) Abgrenzung:

Die Begriffe "Programm" und "Plan" werden im Raumordnungsgesetz des Bundes ohne eindeutige terminologische Unterscheidung nebeneinander verwendet (2). Das BayLplG bezeichnet in Art. 4 Abs. 1 die beschreibende und zeichnerische Darstellung der Ziele auf Landesebene als "Programm" (3), die Darstellung der Zielvorstellungen auf regionaler Ebene oder Fachbereichsebene als "Plan" (4). Da sowohl im Landesentwicklungsprogramm als auch in Regionalplänen oder fachlichen Plänen Ziele der Landes- und Regionalplanung dargestellt werden sollen, kann inhaltlich allenfalls eine Abgrenzung aufgrund des Wirkungsgrades (Landes- bzw. Regional- und Fachebene) oder des Konkretisierungsgrades (5) vorgenommen werden

c) Arten:

aa) Landesentwicklungsprogramm

Das Landesentwicklungsprogramm enthält im Wesentlichen die auf Landesebene bezogenen Grundzüge planerischer Zielvorstellungen, während die Regionalpläne und fachlichen Pläne die daraus abgeleiteten konkreteren Planungsvorstellungen für Teilbereiche auf räumlichem oder fachlichem Gebiet enthalten. Die durch das Bayerische Landesplanungsgesetz getroffene Begriffsbestimmung dürfte jedoch nicht so sehr fachlich orientiert, sondern eher als Anpassung an die bereits bis dahin verwendete Terminologie zu

(1) vgl. § 4 Abs. 3 ROG; § 5 ROG

(2) vgl. § 4 Abs. 3; § 5 Abs. 1 und 2 ROG, Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 1 Rdnr. 39

(3) vgl. Art. 13 BayLpLG "Landesentwicklungsprogramm"

(4) vgl. Art. 15 BayLpLG "Fachliche Programme und Pläne"
Art. 17 BayLpLG "Regionalpläne"

(5) so Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 1 Nr. 39, S. 21 m.w.Nw.

verstehen sein. Bereits im Rahmen der Ortsplanung wurden dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan der Begriff des Stadtentwicklungsprogrammes im Sinne einer mehr zukunftsorientierten Gesamtentwicklungskonzeption gegenübergestellt (6). Berücksichtigt man, daß durch das Bayerische Landesplanungsgesetz die Schaffung einer primär zukunftsorientierten planerischen Gesamtkonzeption auf Landesebene ermöglicht werden sollte, läßt dies den Schluß zu, daß durch die Wahl des Begriffes "Landesentwicklungsprogramm" diese Absicht des Gesetzgebers besonders betont werden sollte.

bb) Fachliche Programme und Pläne

Gemäß Art. 15 S. 2 BayLplg sind die fachlichen Programme und Pläne als Teil der "vom Staat gesetzten Planungsziele" im Rahmen der Aufstellung von Regionalplänen zu beachten (7). Planungssystematisch ist dieses Handlungsinstrument somit als Bindeglied zwischen Landesentwicklungsprogramm und Regionalplänen einzuordnen. Es konkretisiert, ergänzt und verfeinert zum einen die Zielaussagen des Landesentwicklungsprogrammes (8) und bindet zum anderen den planerischen Ermessensspielraum der jeweils zur Aufstellung der Regionalpläne zuständigen regionalen Planungsverbände (9). Fachliche Programme und Pläne sind Handlungsinstrumente der Landesplanung (10).

cc) Regionalpläne

Gem. Art. 17 BayLplG legen die Regionalpläne die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung einer Region als Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest. Sie bilden das wesentliche Ordnungs- und Entwicklungsinstrument der Regionalplanung (11).

-
- (6) vgl. Battis - Stadtentwicklungsplanung, S. 144 ff m.w.Nw.
 - (7) vgl. Art. 17 Abs. 3 BayLplG; Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 15 Rdn. 14
 - (8) vgl. Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 15 Rdn. 2; Zoubek - Fachliche Programme, S. 102
 - (9) vgl. Art. 18 Abs. 1 BayLplG, Art. 19 Abs. 3 BayLplG
 - (10) vgl. Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 15 Rdn. 14; Zoubek - Fachliche Programme, S. 140: "Die hochstufige Landesplanung in Bayern ist also dreischichtig, die Ebenen entsprechen der Hierarchie Regierung - Ressorts - Mittelbehörde"
 - (11) Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 17 Rdn. 3

d) Rechtsnatur

Das Landesentwicklungsprogramm (1) wurde als das grundlegende Programm der Landesplanung gemäß Art. 14 Abs. 3 BayLplG als Rechtsverordnung erlassen. Es besitzt daher die Form einer Rechtsnorm. Weder das Raumordnungsgesetz des Bundes noch das Landesentwicklungsprogramm bestimmen jedoch die Rechtsnatur der sonstigen Pläne der Landesplanung, insbesondere der fachlichen Programme und Pläne gemäß Art. 16 und des Regionalplanes.

Da selbst die für das Landesentwicklungsprogramm vorgenommene Klassifizierung nicht dem wahren Wesen des Planes entsprechen muß (2), bedeutet die Bestimmung der inhaltlichen Rechtsnatur der Raumordnungspläne nach wie vor ein in der Entwicklung nicht abgeschlossenes aktuelles Problem.

Die Meinungen reichen insoweit von der Qualifizierung der Raumordnungspläne als "nicht justiziable Regierungsakte" (3), "Verwaltungsprogramme" (4), "Verwaltungsvorschriften" (5) bis zur Bestimmung als "Bündel dinglich sachgestaltender Verwaltungsakte (6) und Rechtsnormen" (7). Neben diesen Versuchen, den Raumordnungsplan unter die klassischen Rechtsformen praktizierter Verwaltungsmaßnahmen einzuordnen, definiert ein Teil der Autoren in der Erkenntnis, daß sich "Planung nur schwer in das konstitutionelle Gefüge einbauen" läßt, daß die Rechtsinstrumente, die unser Staats- und Verwaltungsrecht zur Verfügung stellt, begrifflich auf die Planung kaum passen, den Plan als Rechtsinstitut

(1) vgl. Art. 13 Abs. 2 Ziff. 4 BayLplG

(2) Hamann - Eigentumsgarantie S. 513, 524; Schramm - Stellenwert, S. 649; Krüger - Verfassungswidrigkeit, S. 791, 792

(3) Hohberg - Das Recht der Landesplanung, S. 57, 98

(4) Stich-Planstufen, S. 596, 697

(5) Zoubek - Fachliche Programme, S. 139; Schmidt-Aßmann - Anforderungen, 237 ff (239, 245); Löhr - Rechtsschutzmöglichkeiten, 13 ff (19); zu den unterschiedlichen Begründungen vgl. auch Erbguth - Rechtsnatur, S. 559, 562 ff;

zur dogmatischen Abgrenzung und den Problemen der Abgrenzung anhand der üblichen Kriterien vgl. Ossenbühl - Ministerialerlasse, S. 528 f

Eyermann/Föhler - VwGO § 47 Rdnr. 13

(6) Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht I, § 47 IX d, S. 347

(7) Ernst - Der Plan, S. 344; Hosch/ Hohnberg - Programme, S. 662, 663; differenzierend Mayer/Helbig - Ziele, S. 163 ff vgl. auch Erbguth - Zur Rechtsnatur, S. 557 ff; Bay VGH BayVBl 1982, S. 726 (727)

eigener Art. (8).

Die Pläne der Landesplanung gehen, berücksichtigt man ihren Eingriffscharakter (9), über rein innerdienstliche Weisungen oder nicht justiziable Regierungsakte hinaus (10) und enthalten aufgrund ihrer zum Teil abstrakt- generellen Regelungen (11) Merkmale, die für eine Charakterisierung als Rechtsnormen sprechen, weisen jedoch sowohl in formaler (12) als auch mate-

-
- (8) Forsthoff - Verwaltungsrecht, S. 195; ders. in DVBl 1957, S. 113, 114; Thieme - Zur Systematik, S. 157, 161; von Köhler - Eigentum, S. 191, 196; OVG Lüneburg in DÖV 1971, 492; Wegener - Die Ziele, S. 78 ff; wohl auch BayVB1 1975, S. 169; BayVGHE 31, 9: "eigener Grundtypus hoheitlichen Handelns" ...entziehen sich als solche einer rechtsqualitativen Zuordnung nach den überkommenen Kriterien für die Abgrenzung von Normen und Verwaltungsakten"; so auch BayVerfGHE 24, 181/196; Motyl - Die Gemeinden, S. 126: die den Raumordnungsplan kennzeichnet als "ein der Rechtsnorm verwandter Hoheitsakt eigener Art; wohl auch Schmidt/Assmann - Planung, S. 545: die feststellen, daß über die Gedankenbrücke "Rechtsform-Rechtssatz-generell/abstrakt" bei Plänen nicht weiterzukommen ist und vorschlagen, die Rechtsformfrage nach Maßgabe der in ihren systematischen Verknüpfungen bisher angelegten Probleme (Beteiligung, Konsistenz, Bindungswirkung, Verkündigungsformel) neu zu lösen; vgl. auch Schramm - Stellenwert, S. 649, 651; Stich - Planstufen, S. 589 ff; Zeller - Mitwirkung, S. 604; Kaiser - Referat, S. 874; Ewers - Raumordnung, S. 82 ff; wohl auch Wahl - Das Planungssystem, S. 85, 86 ff.
- (9) vgl. § 5 Abs. 4 ROG; § 1 Abs. 3 BBauG; Erbguth - Rechtsnatur, S. 559.
- (10) so auch Hosch/Höhnberg - Programme, S. 663; Motyl - Gemeinde, S. 112
- (11) Breuer - Planung, S. 55; Hosch/Höhnberg - Programme, S. 663; a.A.: Evers - Das Recht der Raumordnung, 1973, S. 85, zit. in Hosch/Höhnberg - Programme (Fußn. 48)
- (12) Obermayer - Der Plan, S. 144, 155; als entscheidend wird hier angesehen - vgl. auch Motyl - Gemeinden - S. 124 - daß die für Normen charakteristische öffentliche Verkündung durch die Auslegung zur Einsichtnahme - vgl. Art. 18 Abs. 4, 16 Abs. 4 BayLplG - und Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt ersetzt wird; vgl. auch Forsthoff - Norm, S. 113, 115

rieller Hinsicht (13) Besonderheiten auf, die für die Behandlung als hoheitliche Maßnahme eigener Art sprechen (14). Der Ansicht von Hosch/Höhnberg (15), die in Erwiderung auf Motyl (16) die Behandlung der Raumordnungspläne als eigenständige Form des Verwaltungshandelns neben den Rechtsnormen ablehnen, ist nicht zuzustimmen. Die zur Begründung dieser Ansicht herangezogene Argumentation, insbesondere der Hinweis auf die vergleichbare Durchführung von Anhörungsverfahren und sonstigen Beteiligungsformen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sowie der behauptete, nur unerhebliche Sachunterschied zwischen rechtssetzendem und exekutivischem Planungsermessen, werden der hier vertretenen Ansicht nicht gerecht.

(13) 1. Zuständigkeit

Fehlen einer sachlichen Kompetenzbeschränkung auf die Parlamente; vgl. Schramm - Stellenwert, S. 648; Kaiser - Referat, S. 874;

2. Struktur

Planung als Zweckprogramm im Gegensatz zu den Rechtsnormen, die regelmäßig als Konditionalprogramm ausgestaltet sind. Während Rechtsnormen regelmäßig als gesetzliche Grundlagen Tatbestände für von der Verwaltung nach Ermessen auszusprechende Rechtsfolgen normieren - vgl. Badura - Das Planungsermessen, S. 167 - also Entscheidungsprozesse als Informationsverarbeitungen nach dem "Wenn-Dann-Schema" festlegen - vgl. Hoppe - Struktur, S. 643 m. wNW insbes. Fußn. 33, 34 - werden Entscheidungen bei Plänen nach dem "Zweck-Mittel-Schema" festgelegt - vgl. Hoppe - Struktur, S. 643. Zur Abgrenzung der Pläne von Verordnungen und Verwaltungsakten vgl. ferner Schramm - Stellenwert, S. 648, 649; Badura - Das Planungsermessen, S. 166, Motyl - Die Gemeinden, S. 109 ff, ins. S. 115 ff, Wahl - Das Planungssystem, S. 85 ff.

3. Kein unbestimmter Adressatenkreis

vgl. BayVGH BayVB1 1975, S. 169; OVG Lüneburg DVBl 1973, 151; VerfGH 21, 144; Hosch/Höhnberg - Programme S. 661.

- (14) vgl. auch OVG Lüneburg in DVBl 1973, 151 mit Anm. von Körting DVBl 1973, S. 457 ff, das eine ausführliche Abwägung der Kriterien vornimmt.

- (15) Hosch/Höhnberg - Programme, S. 663

- (16) Motyl - Die Gemeinde, S. 109 ff; ablehnend auch Zoubek - Fachliche Programme, S. 138, Fußn. 128 unter Hinweis auf die von Erbguth - Rechtsnatur, S. 562 ff vorgetragenen Bedenken hinsichtlich des Rechtsschutzes; zwar ist richtig, daß die Rechtsprechung noch immer an die überkommenen Verwaltungsformen anknüpft, dies allein genügt jedoch nicht, die Einordnung des Planes unter bekannte Rechtsformen zu rechtfertigen. Die Rechtsprechung, bzw. der Gesetzgeber sollten vielmehr dem Wesen des Planes entsprechende, neue Rechtsformen entwickeln, die diesem Handlungsinstrument entsprechen. Der Gesetzgeber könnte insoweit wesentlich zur Klärung des unfruchtbaren Streites über die zulässigen, bzw. notwendigen Rechtsschutzmöglichkeiten beitragen, wenn er diese jeweils in den Plangesetzen abschließend bestimmen würde.

Zwar ist richtig, daß auch im Rechtsetzungsverfahren die Anhörung von Verbänden, Körperschaften und sonstigen Organisationen durchgeführt wird, doch dient die Anhörung im Rahmen der Rechtsetzung regelmäßig lediglich den Interessen des Entscheidungsträgers auf umfassende Information, während sie im Planungsverfahren - zumindest nach dem BayLplG - zur Wahrung der Rechte der durch die Planung Betroffenen institutionalisiert werden mußte (Gegenstromprinzip). Die aus den Anpassungspflichten als Konsequenz resultierende Beteiligung durch Anhörung, Mitwirkung etc. ist ein dem Planungsverfahren nach dem BayLplG essentiell innewohnendes Grundprinzip, das mit dem Anhörungsrecht im Gesetzgebungsverfahren nicht vergleichbar ist. Auch der Hinweis darauf, daß auch Normen zu ihrer Aktualisierung nicht immer eines Vollzugsaktes bedürften (17), kann nicht durchgreifen, da hier die Ausnahme im Bereich der Rechtsnormen mit der Regelgestaltung des Planungsrechtes verglichen wird. Dasselbe muß von dem vorgenommenen Vergleich zwischen rechtsetzendem Ermessen und Planungsermessen gelten. Die Begründung der Rechtsfigur des "Planungsermessens" (18) beruht gerade nicht auf dem behaupteten, nur unerheblichen Sachunterschied hinsichtlich des Willkürverbotes (19), sondern auf der Erkenntnis, daß die Unterscheidung des rechtsetzenden oder gesetzgeberischen Ermessens zum Planungsermessen der exekutivischen Rechtsetzung (20) stärker betont werden sollte, um als Ergebnis dieser Abgrenzung die Möglichkeit zu erhalten, für diesen Bereich, d.h., die exekutivische Planung (21), einheitliche verwaltungsrechtliche Grundsätze zur Abgrenzung und Bestimmung des planerischen Ermessens entwickeln zu können. Die Rechtsfigur des "Planungsermessens" (22) zeigt über die Schaffung einer neuen Doktrin der Rechts-

-
- (17) Hosch/Höhnberg - Programme, S. 663; Gegenargument zu Motyl - Gemeinden, S. 122; Essenz: unmittelbare Wirkung des Raumordnungsplanes gegenüber den Planungsadressaten über die Anpassungspflichten ohne weiteren Vollzugsakt.
(18) Badura - Planungsermessen, S. 164; Tettinger - Prognosespielraum, S. 421 ff
(19) Hosch/Höhnberg - Programme, S. 663
(20) Badura - Planungsermessen, S. 163
(21) Badura - Planungsermessen, S. 164
(22) Badura - Planungsermessen, S. 164

fehler bei Ausübung des Planungsermessens (23) hinaus gerade den Unterschied zwischen Plan und Rechtsnorm. Der Plan ist, auch wenn dies durch den Gesetzgeber oder sonstige Verwaltungsträger geschieht, nicht an eine besondere Rechtsform gebunden (24). Er kann alle Elemente des klassischen Verwaltungsinstrumentariums enthalten. Lediglich zum Teil erhält er durch den Gesetzgeber das Gewand der Rechtsnorm.

Geht man von dieser Prämisse aus, so erleichtert die Schaffung eines neuen Rechtsbegriffes, d.h., die Behandlung des Planes als Hoheitsakt "sui generis", den Blick auf die den Plänen gemeinsamen Wesenselemente. Damit wird erkennbar, daß nicht der materielle Inhalt des Planes durch die aufgesetzte Rechtsform bestimmt wird, sondern der jeweilige Inhalt des Planes die Wahl der Rechtsform beeinflussen müßte.

Durch die Charakterisierung des Planes als eigenes Rechtsinstitut wird erkennbar, daß Richtlinien und Grenzen für die Planung und das ihr zur Verfügung stehende Planungsinstrumentarium entweder nicht, oder nur in begrenztem Umfang oder abgewandelter Form aus den für die klassischen Rechtsinstrumente, Norm und Verwaltungsakt, entwickelten Grundsätze abgeleitet werden können. Es wird ferner deutlich, daß für die Planung ein dieser spezifisch entsprechendes, auf die klassischen Rechtsinstrumente zwar bezugnehmendes, davon aber nicht abhängiges Regelinstrumentarium, einschließlich entsprechender Rechtsschutzmöglichkeiten, entwickelt werden muß. Die Begriffsbildung des "Hoheitsaktes sui generis", die einerseits die Verbindung zur Charakterisierung als Rechtsnorm bejaht (25) und daraus Konsequenzen im Rahmen des Rechtsschutzes zieht (26), andererseits

(23) vgl. Hoppe-Struktur, S. 641

(24) vgl. Landesentwicklungsprogramm Art. 14 Abs. 3 = Rechtsverordnung; Planfeststellung gem. § 14 Abs. 1 WHG = Verwaltungsakt, fachliche Programme und Pläne, Regionalplan gem. Art. 15 ff BayLplG = nicht mehr bestimmte Rechtsform

(25) Motyl - Gemeinden, S. 118, 119

(26) vgl. Motyl - Gemeinden, S. 117 ff m.w.Nw.

die dem Plan immanenten Wesensunterschiede erkennt und damit die Möglichkeit zur Lösung der aus der Grundstruktur des Planes fließenden Probleme unter spezieller Berücksichtigung der den Plan charakterisierenden Wesensmerkmale eröffnet, ist als Ausgangspunkt für weitere neue Überlegungen (27) offen und daher als Voraussetzung und Vorarbeit zur Entwicklung neuer Rechtsformen im Planungsrecht erforderlich (28). Nur durch die Abgrenzung des Planes sowohl vom Verwaltungsakt, als auch von der Rechtsnorm, kann der zur wissenschaftlichen Entwicklung speziell der Planstruktur entsprechender Behandlungsmethoden notwendige Freiraum geschaffen werden. Unabhängig von den unleugbar vorhandenen Ähnlichkeiten zwischen dem Plan und dem klassischen Instrumentarium des Verwaltungshandelns, der Rechtsnorm und dem

-
- (27) vgl. Schmidt-Assmann - Planung, S. 544 ff, die zur Verhinderung planerischen Wildwuchses im Anschluß an das von Wagener - Entwicklungsplanungen, S. 47 ff, herausgestellte 12 - Phasenmodell - vgl. weitere Modellvorschläge bei Ossenbühl - Gutachten, S. 36 - eine Untersuchung der Planungsphasen vornehmen; zur Eigenart des Planungsermessens und der daraus resultierenden Behandlungsweise: Badura - Planungsermessens, S. 173 ff, insbes. S. 176/178/180 ff; ferner Hoppe - Struktur, S. 644, der gleichfalls feststellt, daß die Wahlfreiheit beim Rechtsfolgeermessen und die Wahlfreiheit bei der planerischen Gestaltungsfreiheit anderen, qualitativ unterschiedlichen Strukturgesetzmäßigkeiten folgt und als Konsequenz eine eigenständige Fehlerlehre entwickelt sehen möchte. Ansätze dazu siehe: Hoppe - Struktur, S. 644; ferner Hoppe - Rechtskontrolle, S. 128; auch Badura - Planungsermessens, S. 174 unter Hinweis auf BVerwG DÖV 1970, S. 64; BVerwGE 34, 301; BVerwG DVBl 1971, 186; vgl. auch Ossenbühl - Gutachten (FuBn. 1), S. B. 284 ff.
- (28) vgl. Scheuner - Das Gesetz, S. 585, Brohm - Die Dogmatik, S. 312: "In der Ausbildung von Formen, Typen und Grundsätzen, die dieser Funktion (Anm. Gestaltungsfunktion der Verwaltung) nicht nur eine technische, sondern auch den Vorstellungen der rechts- und sozialstaatlichen Demokratie entsprechende Wirksamkeit verleihen, liegt die Hauptaufgabe der gegenwärtigen Verwaltungs- und Verwaltungsrechtswissenschaft." a.A. Löwer - Finanzielles Selbstverwaltungsrecht, S. 784

Verwaltungsakt, erscheint daher die differenzierte Behandlungsweise des Planes, z.B. die unterschiedliche Bekanntheit (29) als formale Abweichung, oder die Anerkennung der Verbindlichkeit planerischer Ordnungsziele unabhängig von ihrem Rechtsnormcharakter, wenn sie nur in einem gesetzlich geregelten Verfahrensgang zustandekommen (30), als die eigenständige Rechtsnatur der Raumordnungspläne berücksichtigende logische Konsequenz.

Aus diesen Gründen ist daran festzuhalten, daß der Plan und damit auch die in ihm festgelegten Ziele ihrer inhaltlichen Rechtsnatur eigenständige Qualität besitzen. Der Plan stellt seinem materiellen Inhalt nach ein Rechtsinstitut eigener, in höchstem Maße flexibler Art, dar. Nur bei Bejahung dieser Eigenständigkeit entsteht im Hinblick auf die Anwendung und Handhabung des Planes als Rechtsinstitut der zur Lösung der damit verbundenen Rechtsprobleme erforderlicher Freiraum. Jede Schematisierung unter die eine oder andere Handlungsform des klassischen Regelinstrumentariums exekutivischen Handelns zeigt die Flexibilität des Rechtsinstituts "Plan" an und führt damit automatisch zu einer Beschränkung der gewünschten sachgerechten Anwendung und Handhabung dieses Rechtsinstitutes. Allerdings muß festgestellt werden, daß es gegenwärtig und wohl auch künftig nicht möglich sein wird, eine dem Rechtsinstitut "Plan" insgesamt gerecht werdende, abstrakte und zugleich praktikable Begriffsbestimmung vorzunehmen. Dies wird gerade durch

-
- (29) vgl. Art. 16 Abs. 4, 18 Abs. 4 BayLPfG; § 12 BBauG
(30) vgl. im Anschluß an BVerwGE 6, 342; OVG Lüneburg DVBl 1971, 320 = DÖV 1971, 492 - Es genügt eine dem Zweck des Raumordnungsplanes und eine seiner Bindungswirkung nach § 1 Abs. 3 BBauG entsprechende Art der Publikation; und OVG Lüneburg DVBl 1973, 457; unabhängig von ihrer rechtlichen Einordnung steht die normative Verbindlichkeit der Pläne nicht mehr in Frage; vgl. Erbguth - Zur Rechtsnatur, S. 557

die beabsichtigte extreme Flexibilität und die daraus resultierenden unterschiedlichsten Erscheinungsformen verhindert. Begriffsbildungen können daher, sollen sie an der Praktikabilität orientiert sein - und allein dies dürfte sinnvoll sein - jeweils lediglich Teilbereiche des Planungshandelns abdecken. Zurecht weist Ossenbühl (31) darauf hin, daß "eine substanzhafte Begriffsbildung nur möglich ist, wenn man sich auf Planungsbereiche oder Planungstypen beschränkt". Es ist verständlich, daß der Versuch, eine sinnvolle Begriffsbildung über die rechtliche Klassifizierung und Typisierung des Planungsgeschehens (32), die erst zögernd versucht wird (33) zu erreichen, dazu verleitet, dieses Rechtsinstitut unter die herkömmlichen Formen klassischen Verwaltungshandelns einzuordnen (34). Gerade die Tatsache der gegenwärtig noch gegebenen Nichtfaßbarkeit spricht jedoch für seine Eigenständigkeit und die Notwendigkeit spezifisch "planungsbezogener" Behandlungskriterien (35).

(31) vgl. Ossenbühl - Planung - B 50 - 52 m.w.N.

(32) vgl. Ossenbühl - Planung - B 52 m.w.N.

(33) vgl. Zoubek - Fachliche Programme, S. 139 m.w.Nwn;

(34) vgl. Fußn. 27, 28

(35) vgl. dazu Badura - Planungsmessen, S. 163 ff;
Wagener - Entwicklungsplanungen, S. 47 ff;
Hoppe - Struktur, S. 644 ff; Hoppe - Rechtsschutz,
Rdnr. 173 ff; Hoppe - Die Schranken, S. 15;
BayVGH BayVBl 1975, S. 168 ff;
BVerwG NJW 1975, S. 71
BGH NJW 1976 S. 1745

II. Planungsvorgaben: Planungsgrundsätze

1. Planungsgrundsätze

a) Begriff:

In Art. 2 BayLplG sind die Grundsätze der Raumordnung festgelegt. Sie bilden neben den bereits in § 2 Abs. 1 ROG enthaltenen Planungsgrundsätzen materielle Leitsätze für die räumliche Entwicklung (1). Sie enthalten entwicklungsorientierte generelle Aussagen des Gesetzgebers für die aus der Sicht des Gesetzgebers wünschenswerte Entwicklung des Staatesgebietes. Sie stellen damit Zweckbestimmungen im Sinne von Art. 8 Abs. 1 Satz 2 GG für die Planung "an sich" dar (2). Sie sind durch Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu verwirklichen. Die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung gelten gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 ROG unmittelbar für die Landesplanung in Bayern. Durch Art. 3 Satz 1 BayLplG wurde die Regelung des § 3 ROG im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 4 ROG auf alle öffentlichen Planungsträger in Bayern erweitert.

-
- (1) Bielenberg/Erbguth/Söfker - Raumordnungsrecht - M 310 S. 1
(2) Zu den klarstellenden und ergänzenden Änderungen des Kataloges der Grundsätze der Raumordnung durch die Gesetzesnovelle vom 23.12.1981 vgl. BayLandtag, 9 WP, Beilage 7160, S. 3 4 (Text), S. 7 - 9

b) Wirkung

Als Zweckbestimmung in dem vorgenannten Sinne enthalten die Grundsätze der Raumordnung nur, wenn sie isoliert, d.h., losgelöst von dem Gesamtkatalog, betrachtet werden, die Möglichkeit der Berücksichtigung in sich. Dabei wird die Möglichkeit der Realisierung des einzelnen Grundsatzes zwar theoretisch angestrebt, aber im praktischen "Vollzug" steht die Realisierbarkeit unter dem Vorbehalt des Abwägungsgebotes (1). Dabei müssen die abstrakt formulierten Grundsätze der Raumordnung im Rahmen der Abwägung untereinander und gegeneinander sowohl für die einzelnen Maßnahmen als auch für die Planungsräume, in denen das jeweilige Vorhaben verwirklicht werden soll, konkretisiert werden. (2). Die Planungsträger gemäß Art. 3 BayLplG sind dabei verpflichtet, die Grundsätze in ihrem Entscheidungsprozeß als öffentliche Belange einzustellen und zwar nicht im Sinne einer absoluten Bindungswirkung, sondern als mit zu berücksichtigendes Entscheidungskriterium des Entscheidungs- und Abwägungsvorganges (3).

(1) Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 1 Rdnr. 55; Bielenberg/
Erbguth/Söfker - Raumordnungsrecht - M 312 S. 3

(2) § 2 Abs. 2 ROG; Art. 3 Satz 2 BayLplG

(3) vgl. Art. 3 S. 2 BayLplG; im Gegensatz hierzu sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung von den Planungsträgern schlechthin zu beachten. Soweit Ziele bestehen, bleibt kein Raum mehr für weitere Abwägungen der anpassungspflichtigen Stellen
vgl. Ernst/Zinkahn-Bielenberg/BBauG § 1 Rdnr. 180;
Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 4 Rdnr. 36, 37 m.w.Nwn.

2. Planungsziele:

a) Begriff:

Gemäß Art. 4 in Verbindung mit Art. 13 BayLplG legen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung die Grundsätze der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebietes fest. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sollen die Grundsätze der Raumordnung konkretisieren und verwirklichen. Wie auch die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung wirken die Planungsziele nicht unmittelbar für oder gegen Dritte. Die Planungsziele wirken lediglich behördenintern gegenüber den Trägern öffentlicher Verwaltung. Sie sind von dem in § 4 Abs. 5 ROG benannten Stellen bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen wird oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird, zu beachten.

b) Arten:

In Abs. 2 des Art. 13 (1) werden Schwerpunkte der zu treffenden Zielbestimmungen festgelegt. Insoweit wird die Exekutive z. B. ermächtigt, das Staatsgebiet in Regionen einzuteilen, zentrale Orte, Mittel- und Kleinzentren zu bestimmen, Richtzahlen festzulegen (2) und Entwicklungsachsen von überregionaler Bedeutung zu bestimmen (3).

-
- (1) Zur Änderung des Art. 13 Abs. 2 durch die Novelle zum BayLplG vom 22.1.1981 vgl. Bay.Landtag 9. WP, Beilage 7160, S. 4/5 (Text), S. 11/12 (Begründung)
 - (2) Zur Änderung des Art. 17 Abs. 2 Nr. 1 BayLplG (Richtzahlen) vgl. Bay. Landtag 9. WP, Beilage 7160, S. 5 (Text), S. 12/13 Begründung
 - (3) vgl. LEP - Bayern Teil A - Überfachliche Ziele und Begründung, insbes. S. 86 ff

Im Rahmen der Konkretisierung dieses durch den Gesetzgeber vorgegebenen Maßnahmenkataloges unterscheidet das Landesentwicklungsprogramm überfachliche Ziele (4), fachliche Ziele (5) und regionale Ziele (6).

Teil A des Landesentwicklungsprogrammes gliedert die überfachlichen Ziele auf in übergeordnete Ziele (7), Ziele zur raumstrukturellen Gliederung (8), Ziele zur Bestimmung der zentralen Orte und Entwicklungsachsen (9) und Ziele zur Entwicklung der Bevölkerung und Arbeitsplätze (10).

-
- (4) vgl. LEP - Bayern Teil A - Überfachliche Ziele, S. 21 - 94 und Begründung S. 23 - 107
 - (5) vgl. LEP - Bayern Teil B - Fachliche Ziele, S. 121 - 416 und Begründung S. 129 - 419
 - (6) vgl. LEP - Bayern Teil C - Regionale Ziele u. Begründung, S. 453 - 1143
 - (7) vgl. LEP - Bayern Teil A S. 21 (Ziele) S. 23 (Begründung)
 - (8) vgl. LEP - Bayern Teil A S. 27 - 31 (Ziele), S. 33-50 (Begründ.)
 - (9) vgl. LEP - Bayern Teil A S. 57 - 64 (Ziele), S. 67-86 (Begründ.)
 - (10) vgl. LEP - Bayern S. 93 - 94 (Ziele), S. 95 - 107 (Begründung)

Teil B des Landesentwicklungsprogrammes gliedert die fachlichen Ziele auf die Ziele zur Bestimmung eines Landschaftsrahmenprogrammes (11), Ziele zur Entwicklung des Siedlungswesens (12), Ziele zur Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft (13), Ziele zur Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft (14), Ziele zur Entwicklung des Arbeitsmarktes (15), Ziele zur Entwicklung des Bildungs- und Erziehungswesens sowie kultureller Angelegenheiten (16), Ziele zur Förderung von Freizeit und Erholung (17), Ziele zur Förderung des Sozial- und Gesundheitswesens (18), Ziele zur Entwicklung des Verkehrswesens (19), Ziele zum Ausbau der Energieversorgung (20), Ziele zur Entwicklung und Förderung der Wasserwirtschaft (21), Ziele zur Weiterentwicklung des technischen Umweltschutzes (22), Ziele zur Reform der Verwaltung und Gerichtsbarkeit (23) und Ziele zur militärischen und zivilen Verteidigung einschließlich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (24).

-
- (11) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 121-128 (Ziele), S. 129-144 (Begründung)
 - (12) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 145-151 (Ziele), S. 153-166 (Begründung)
 - (13) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 169-175 (Ziele), S. 177-192 (Begründung)
 - (14) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 195-202 (Ziele), S. 203-220 (Begründung)
 - (15) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 223 (Ziele), S. 225/226 (Begründ.)
 - (16) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 229-239 (Ziele), S. 241-271 (Begründung)
 - (17) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 273-277 (Ziele), S. 278-286 (Begründung)
 - (18) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 287-292 (Ziele), S. 293-310 (Begründung)
 - (19) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 313-322 (Ziele), S. 323-346 (Begründung)
 - (20) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 347-350 (Ziele), S. 351-362 (Begründung)
 - (21) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 365-368 (Ziele), S. 369-384 (Begründung)
 - (22) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 387-391 (Ziele), S. 393-403 (Begründung)
 - (23) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 405-407 (Ziele), S. 409-413 (Begründung)
 - (24) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 415-416 (Ziele), S. 417-419 (Begründung)

In Teil C des Landesentwicklungsprogrammes werden die vorstehenden begrifflichen Klassifizierungen, bezogen auf die regionale Ebene, wiederholt (25). Diese generell zweckbestimmten Begriffsbildungen werden ergänzt durch eine Vielzahl konkret sachorientierter Begriffsbestimmungen, auf die hier nicht mehr näher eingegangen werden kann (26). Bereits durch die Aufzählung des noch groben Schemas wird die Vielfalt der Erscheinungsformen planerischer Zielvorstellungen deutlich. Substanzhafte Begriffsbildungen erscheinen dabei allenfalls, wie im Rahmen des BayLplG geschehen, unter Betonung auf den jeweils primär zweckorientierten Bezug der einzelnen Ziele möglich. Dabei muß wohl in Kauf genommen werden, daß auch bei der hier vorgenommenen Klassifizierung Überschneidungen in allen denkbaren Richtungen möglich sind. Wie auch der Plan als Gesamtheit der darin enthaltenen Ziele (27), entziehen sich auch die Ziele selbst aufgrund ihrer Vielfalt einer umfassenden einheitlichen Begriffsbestimmung. Geht man, wie hier, davon aus, daß Pläne und die darin enthaltenen Ziele Hoheitsakte eigener Art darstellen (28), erscheint eine über die im Landesentwicklungsprogramm bereits enthaltene sachlich orientierte Einzelbegriffsbestimmung auch nicht erforderlich. Denn dadurch würde lediglich die Gefahr erhöht, die vorstehend gezeigte Vielfalt und Bandbreite erdachter Zielvorstellungen unnötig einzuschränken.

(25) vgl. LEP - Bayern Teil C, S. 456-457

(26) vgl. LEP - Bayern Teil A, - Inhaltsübersicht, S. 5, 8-12; LEP - Bayern Teil C, S. 456-457

(27) vgl. Ossenbühl - Planung - B 50/51 m.w.N.

(28) vgl. 3. Kapitel I, Ziff. 2

c) Inhalt

Die enorme Bandbreite der im Landesentwicklungsprogramm festgelegten Ziele zeigt sich auch an ihrer inhaltlichen Ausgestaltung. Diese reicht von reinen Zweckbestimmungen bis zu abschließenden, d.h., einer weiteren Konkretisierung nicht mehr gähigen und bedürftigen Zielvorgaben. Als reine Zweckbestimmungen in diesem Sinne sind dabei die übergeordneten Ziele in Teil A, I Nr. 1 bis 5 des Landesentwicklungsprogrammes einzuordnen. Die insoweit getroffenen Zielvorstellungen, wie "Bayern ist in seiner Gesamtheit und in seinen Teilräumen so zu enthalten und zu entwickeln, daß für seine Bewohner die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft, soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit gesichert und nachhaltig gefördert werden" oder "die Entwicklung des Landes und seiner Teilräume soll sicherstellen, daß Bayern auch in Zukunft seiner Stellung und Bedeutung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, in den europäischen Gemeinschaften sowie gegenüber anderen Ländern gerechnet werden kann", bieten aufgrund ihrer Abstraktheit keine Anhaltspunkte im Sinne eines abgeleiteten Planungsvollzuges im Hinblick auf das Anpassungsgebot. Eine inhaltliche Abgrenzung der übergeordneten Ziele des Landesentwicklungsprogrammes zu den Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung ist (1) nicht möglich. Ein Großteil der überfachlichen regionalen Ziele sowie der fachlichen regionalen Ziele sind demgegenüber sowohl hinsichtlich ihrer Zielorientiertheit als auch hinsichtlich ihrer inhaltlichen Substanz so ausgestaltet, daß die Zielaussagen selbst

(1) vgl. Art. 2 BayLplG

in der Regel keiner weiteren Konkretisierung mehr bedürfen (2). Insbesondere die überfachlichen regionalen Ziele im Rahmen des Landesentwicklungsprogrammes gehen in der inhaltlichen Ausgestaltung und Zielrichtung zum Teil so weit, daß sich ein landesplanerischer Bezug nurmehr schwer begründen läßt. Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, können nachstehend nur einzelne wenige Beispiele angeführt werden: Der fehlende landesplanerische Bezug gilt z.B. für Ziele zum Ausbau zentraler Orte und Siedlungsschwerpunkte.

Zielvorgaben, wie

- die Entlastung der Stadtkerne durch mittelzentrale Stadtteilzentren in geeigneten Stadtteilen,
- die Beseitigung städtebaulicher und funktionaler Mängel vor allem in den Altstadtbereichen,
- den Ausbau von Einrichtungen für Erholung und Sport, anzustreben (3), berühren bereits unmittelbar den örtlichen Bereich der betroffenen Gemeinden und haben zum Teil Einzelfallcharakter (4).

Diese, aus der Sicht einer umfassenden Gesamtkonzeption grundsätzlich wünschenswerte Bandbreite in der inhaltlichen Ausgestaltung der Ziele, ist jedoch rechtlich nicht bedenkenfrei. Gegen

-
- (2) vgl. z.B. LEP - Bayern Teil C, Region 14, I Ziff. 2.1
"Als Richtzahlen der durch raumbedeutsame Planung und Maßnahmen anzustrebenden Entwicklung der Bevölkerung werden festgelegt:
- | | |
|------------|---------------------|
| 01.01.1980 | 2.343,000 Einwohner |
| 01.01.1985 | 2.406,000 Einwohner |
| 01.01.1990 | 2.432,000 Einwohner |
- LEP - Bayern Teil C, Region 14, I Ziff. 3.2 (Raumstruktur):
"Im südlichen Teil der Region ist die Erholungsfunktion dieses Raumes besonders zu berücksichtigen. Entlastungssiedlungen, Großsiedlungen mit städtebaulichen Großformen, sowie industrielle Großbetriebe sollen hier nicht errichtet werden" LEP - Bayern Teil C, Region 14, I Ziff. 4.3. (Verlauf der Entwicklungsachsen von überregionalen Bedeutung);
LEP - Bayern Teil C II (Fachliche regionale Ziele) Ziff. 1.2 (Schutz von Flächen und Einzelbestandteilen der Landschaft):
"Als Naturschutzgebiete bzw. Naturdenkmäler sollen insbesondere geschützt werden:
- Flachmoore, Streuwiesen und Weiher im Ammer-Loisach-Hügel-land etc."
- (3) vgl. LEP - Bayern Teil C, Region 7, Ziff. 4.2.1.
(4) vgl. Fußn. 2; insbes. die Ziele zur Bestimmung bestimmter Funktionen

die pauschal formulierten übergeordneten Ziele des Landesentwicklungsprogrammes Teil C Abschnitt I ist einzuwenden, daß dadurch materielle Leitsätze, die aufgrund ihrer allgemeinen inhaltlichen Ausgestaltung allenfalls geeignet sind, als öffentliche Belange im Rahmen des Entscheidungsfindungsprozesses des Planungsträgers mit berücksichtigt zu werden, dem Anpassungsgebot gemäß § 5 Abs. 4 ROG (5) unterworfen werden sollen. Denn allein durch die Aufnahme der Leitsätze in den Zielkatalog werden diese dem Anpassungsgebot unterstellt.

Abgesehen davon, daß die übergeordneten Ziele des Landesentwicklungsprogrammes Teil C Abschnitt I bereits aufgrund der Abstraktheit der inhaltlichen Ausgestaltung die durch § 5 Abs. 4 ROG unterstellte eindeutige verbindliche Rechtswirkung nicht erreichen können, ist zu verneinen, daß diese als Ziele im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 1 angesehen werden können. Danach können die Länder in ihren Programmen und Plänen Ziele bestimmen, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 ROG erforderlich sind. Daraus folgt, daß landesplanerische Zielvorgaben hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung zumindest einen höheren Konkretisierungsgrad besitzen müssen, als Grundsätze der Landesplanung. Dies ist jedoch, wie bereit oben ausgeführt, bei den übergeordneten Zielen des Landesentwicklungsprogrammes nicht der Fall. Da diese aufgrund ihrer inhaltlichen Struktur selbst über das Anpassungsgebot gemäß § 3 Abs. 4 ROG keine unmittelbare Bindungswirkung entfalten können, sollten sie im Landesentwicklungsprogramm auch nicht als "Ziele" bezeichnet werden. Die sollten vielmehr als weitere Grundsätze der Landesplanung in den Katalog des Art. 2 BayLplG aufgenommen werden. Das BayLplG vom 1.1.1982 berücksichtigt diese Problematik nicht.

Die Probleme, die sich bei den regionalen Zielen aus der zu starken inhaltlichen Ausgestaltung ergeben werden im Rahmen der nächsten Kapitel im einzelnen noch erörtert.

d) Richtzahlen gemäß BayLplG 1970

Das BayLplG 1970 sah als eine der wesentlichen Planungsziele die Aufstellung und laufende Fortschreibung von sog. Richtzahlen vor.

Da das BayLplG vom 1.1.1982 (1) hinsichtlich der bis dahin geltenden Richtzahlenbestimmungen entscheidende Veränderungen vornahm, werden diese insbesondere im Vergleich zu der nunmehr seit 1982 geltenden Neuregelung gesondert behandelt:

Die Festsetzung von Richtzahlen für die durch raumbedeutsame Maßnahmen anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den Planungsregionen bildete eines der Kernstücke des Landesentwicklungsprogrammes (2). Das BayLplG, 1970 ermächtigte den Verordnungsgeber in Art. 13 Abs. 2 Nr. 4 BayLplG, Richtzahlen für die Regionsebene zu bestimmen (3). Gemäß Art. 17 Abs. 2 Nr.2 sollten diese Richtzahlen im Rahmen der aufzustellenden Regionalpläne (4) auf Teilbereiche der Region oder einzelne Gemeinden aufgeteilt werden (5). Das Landesentwicklungsprogramm bestimmte die Richtzahlen als überfachliche Ziele (6). Die Richtzahlen wurden dabei aufgeteilt in Richtzahlen der Bevölkerung und Richtzahlen der Arbeitsplätze (7).

-
- (1) vgl. Bay. Landtag 9 WP., Beilage 7160 vom 22.01.81; BayLplG 1982 GVBl. S. 500
 - (2) Landesentwicklung S. 24
 - (3) vgl. hierzu Anhang 7 zu LEP - Bayern Teil A
 - (4) Art. 17 Abs. 1 BayLplG
 - (5) da bis heute Regionalpläne erst im Entwurf vorliegen, wurden gemeindebezogene Richtzahlen noch nicht wirksam
 - (6) vgl. LEP - Bayern Teil A. IV 4.1.- 4.7.
 - (7) vgl. LEP - Bayern Teil A, Anhang 7: die Richtzahlen der Arbeitsplätze werden hier unterteilt in Richtzahlen für die Arbeitsplätze insgesamt, Richtzahlen für die Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe und Richtzahlen für die Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich; sämtliche Richtzahlen sind dabei ausschließlich regionsbezogen.

Die Richtzahlen gemäß Art. 13 Abs. 2 Nr. 4 BayLplG 1970 enthielten eine "Quantifizierung der Ziele der Landesentwicklung". Sie sollten einen flexibel zu handhabenden Orientierungsrahmen für die aus der Sicht der Raumordnung wünschenswerte und durch raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den Regionen bilden (8).

(8) vgl. LEP - Bayern Teil A IV 4.1.

Die Flexibilität der Handhabung der Richtzahlen (9) sollte dadurch erreicht werden, daß in Räumen, die nach den Zielen der Landesplanung gefördert werden sollen, die Richtzahlen als Untergrenze festgesetzt werden (10), in Räumen, in denen nach den Zielen der Landesplanung eine Entwicklungs-drosselung angestrebt wird, die Richtzahlen als Obergrenze festgesetzt werden (11). In förderungswürdigen Räumen war eine Überschreitung der als Untergrenze festgesetzten Richtzahlen erlaubt, soweit dies nicht auf Kosten eines anderen Raumes ging, der gleichfalls durch raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen gefördert werden sollte (12). In Verdichtungsräumen, deren Entwicklung gedrosselt werden sollte, durften die Richtzahlen als Obergrenze nicht überschritten werden. In den übrigen Räumen war eine Über- oder Unterschreitung der Richtzahl in begrenztem Umfang gestattet (13).

Das BayLplG 1970 ließ offen, für welche Teilbereiche oder einzelne Gemeinden der Region Richtzahlen zu bestimmen waren. Das Landesentwicklungsprogramm stellte daher regions-, bzw. teilregionsbezogene Richtzahlen und gemeindebezogene Richtzahlen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in ein Regel-Ausnahme-Verhältnis. Für Regionen mit großen Verdichtungsräumen, die durch festzulegende Obergrenzen gesteuert werden sollten, wurden Richtzahlen für Teile der Region bzw., einzelne Gemeinden als erforderlich angesehen (14).

(9) vgl. LEP - Bayern Teil A Begründung zu IV 4.4.; als förderungsbedürftig wurden eingestuft: überwiegende Teile der Region Bayerischer Untermain, Würzburg, Main-Rhöhn, Oberfranken-West, Oberfranken-Ost, Oberpfalz-Nord, West-Mittelfranken, Ingolstadt, Regensburg, Donau-Wald, Landshut und Donau-Ilser.

(10) vgl. LEP - Bayern Teil A Begründung zu IV 4.5.; aufgrund der befürchteten Nachteile (Belastung der Umwelt und der Infrastruktur) sind hier vor allem Regionen mit großen Verdichtungsräumen (z.B. München, Nürnberg) betroffen.

(11) vgl. LEP - Bayern Teil A Begründung zu IV 4.4.

(12) vgl. LEP - Bayern Teil A IV 4.5. und 4.6.; sowie die Begründung hierzu.

(13) vgl. LEP - Bayern Teil A Begründung zu IV 4.7.

(14) vgl. LEP - Bayern Teil A Begründung zu IV 4.7.

Als nicht unbedingt erforderlich erschienen insbesondere gemeindebezogene Richtzahlen für Regionen mit überwiegend ländlicher Raumstruktur (15). Richtzahlen für einzelne Gemeinden sollten ausnahmsweise nur dann bestimmt werden, wenn dort die Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze aus landesplanerischen Gründen besonders nachhaltig beeinflußt werden sollte (16). Dabei sollte durch die Richtzahlen die "organische Entwicklung" der Gemeinden gewährleistet bleiben (17).

Die Richtzahl für die Region insgesamt und die Summe der für die einzelnen Teilbereiche ausgewiesenen Richtzahlen mußte im Regelfall übereinstimmen (18). Etwaige Differenzen zwischen der regionalen Gesamtrichtzahl und der Summe für einzelne Teilbereiche ausgewiesenen Richtzahlen mußten gleichfalls als eigenständige Richtzahlen ausgewiesen werden. Dadurch sollte ein Vergleich der regionalen Teilrichtzahlen mit den Gesamtrichtzahlen ermöglicht werden. Ferner sollte erreicht werden, daß die für einzelne Teilbereiche ausgewiesenen Richtzahlen nicht unerheblich von den Gesamtrichtzahlen abweichen (19).

-
- (15) vgl. LEP - Bayern Teil B Begründung zu I. 3.
 - (16) vgl. LEP - Bayern Teil B Begründung zu II. 1.3.;
zum Umfang der organischen Entwicklung vgl. Teil B 1.1 - 1.1.3.;
 - (17) dies galt insbesondere für Regionen mit großen Verdichtungsräumen, da hier eine unmittelbare Abhängigkeit zwischen den einzelnen Teilbereichen der Regionen angenommen werden mußte; allein die Festlegung von Obergrenzen für Ballungszentren erfordert ein umfassendes Zahlenwerk, das die tatsächliche Entwicklung der einzelnen Gemeinden aufzeigt und diese in Relation zur beabsichtigten Entwicklung des Ballungszentrums stellt.
 - (18) vgl. LEP - Bayern Teil A Begründung zu IV 4.7.
 - (19) vgl. LEP - Bayern Teil B Begründung zu II 1.3.;
zum Inhalt und Umfang des Anpassungsgebotes vgl. 3. Kapitel Abschn. IV

Als Ziele der Raumordnung und Landesplanung waren die Richtzahlen von den öffentlichen Planungsträgern unter anderem bei Infrastrukturplanungen, wie z.B. im Schul- und Krankenhauswesen und im Rahmen der Bauleitplanung zu beachten (20). Soweit die Richtzahlen in Richtung Gemeindeebene als Obergrenze ausgestaltet wurden, sollten sie primär als Planungsinstrument zur Steuerung der Zuwanderungstendenzen in Verdichtungsräumen und bevorzugten Erholungsgebieten dienen.

(20) vgl. LEP - Bayern Teil B Begründung zu II 1.3.

e) Richtwerte gemäß BayLplG vom 1.1.1982

Das BayLplG vom 1.1.1982 (1) nahm eine grundlegende Änderung des Planungsinstrumentes "Richtzahl" vor. Art. 13 Abs. 2 Ziff. 4 BayLplG 1970, der die Ermächtigungsgrundlage für Richtzahlen auf Regionsebene bildete, und Art. 17 Abs. 2 Ziff. 2 BayLplG 1970 der die Ermächtigungsgrundlage für teilbezogene Richtzahlen bildete, wurden gestrichen (2). Die Bezeichnung "Richtzahlen" wurde in "Richtwerte" geändert. Gemäß dem neu eingefügten Absatz 3 des Art. 13 sind diese Richtwerte nicht mehr, wie bisher, in den Zielkatalog, sondern in die gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BayLplG 1982 vorge-sehende Begründung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung aufzunehmen (3). Nach dem neuen Absatz 3 des Art. 17 können auf regionale Teilbereiche bezogene Richtwerte in die Be-gründung der Regionalpläne aufgenommen werden (4).

Durch die Herausnahme der Richtzahlen, bzw., Richtwerte aus dem gesetzlichen Zielkatalog entfiel die unmittelbare Bindungswir-kung des Zahlenwerkes. Denn § 5 Abs. 4 ROG, §1 Abs. BBauG und Art. 3 LplG knüpfen die Pflicht zur Beachtung, bzw., zur Anpassung nur an Grundsätze, bzw. Ziele der Raumordnung und Landesplanung (5). Auf den ersten Blick erscheint diese Ände-rung als Rückschritt im Sinne einer zielorientierten Gesamtplanung. Die Begründung zur Gesetzesnovelle (6) läßt auch durchaus eine gewisse Re-

-
- (1) Bay. Landtag 9. WP Beilage 7160 vom 22.01.1981; BayLplG 1982-GVBl. S. 500;
 - (2) Bay. Landtag 9. WP Beilage 7160, S. 9/10; BayLplG 1982 - GVBl. S. 500;
 - (3) Art. 13 Abs. 3 (neu) lautet wie folgt:
"(3) In die Begründung sind Richtwerte für die durch raum-bedeutsame Planungen und Maßnahmen anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den Regionen aufzu-nehmen."
 - (4) Die neue Fassung des Art 17 Abs. 3 lautet wie folgt: "(3) Als Bestandteil der Begründung können Richtwerte für die durch raum-bedeutsame Plaungen und Maßnahmen anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in Teilbereichen der Region auf-genommen werden."
 - (5) Dies entspricht der Begründung zur Gesetzesnovelle, in der auf S. 11 betont wird, daß mit der Streichung von Art. 13 Abs. 2 Nr. 4 auf die "verbindliche Festlegung von Richtzahlen ... im Zielteil des Landesentwicklungsprogrammes verzichtet" wird
 - (6) vgl. Bay. Landtag 9 WP Beilage 7160, Begründung zu Art. 13 S. 11

signation erkennen, wenn darauf hingewiesen wird, daß die Richtzahlen "als Instrument zur Steuerung des Bauflächenbedarfs innerhalb der Regionen ... wenig geeignet" waren. Die Begründung läßt insbesondere darauf schließen, daß es den Planern in nicht ausreichendem Umfange gelang, den innerregionalen Wanderungsprozeß der Bevölkerung und den sich daraus ständig ändernden Ersatz-, Nachhol- und Auflockerungsbedarf in den Griff zu bekommen. Daß dies nicht in dem erhofften Umfange gelang, zeigt sich insbesondere an der Kritik seitens der Gemeinden, die schon bald den mangelnden Bezug des Zahlenwerkes zur Realität beklagten (7). Aus der Begründung zur Gesetzesnovelle geht ferner hervor, daß die Richtzahlen in der bisherigen Ausgestaltung weder die beabsichtigte Entwicklungsfunktion im Sinne einer überregionalen Umverteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen zugunsten strukturschwacher Regionen, noch die beabsichtigte Ordnungsfunktion im Sinne einer Steuerung der Zuwanderung in bestehende Ballungs- und Erholungsgebiete erfüllen konnten (8). Obwohl die Richtzahlenbestimmungen auf einer umfassenden Analyse der bis dahin er-

(7) vgl. hierzu Beiträge der Stadt Nürnberg zum Entwurf des Regionalplanes für die Industrieregion Mittelfranken aufgrund der Sitzung des Stadtrates vom 16.03.1977; In Teil B/II Ziff. 1.3. ist in der Begründung zu den Richtzahlen folgendes angeführt: "Eine Gegenüberstellung der geplanten Wohnbauflächen in der Region mit dem Bedarf aufgrund der Richtzahlen im LEP, zeigt eindeutige Widersprüche auf. Die in der Region ausgewiesenen ca. 5600 ha würden bei einer Siedlungsdichte von 40 E/ha 225.000 Menschen aufnehmen können. Der Gesamtzuwachs für die Region soll - entsprechend der Richtzahlen von 1972 - 1999 - bei etwa 55.000 Einwohnern liegen. Dies bedeutet, daß im Planungszeitraum etwa 170.000 Einwohner innerhalb der Region aus entstehenden Siedlungsgebieten in die geplanten Baugebiete abwandern müßten. Eine Umsiedlung in diesem Ausmaße ist mit Sicherheit unrealistisch. Diese Diskrepanz wird noch größer, wenn man berücksichtigt, daß der im LEP prognostizierte Einwohnerzuwachs weit überhöht ist und daß die Wohnungsbaureserven innerhalb der besiedelten Flächen nicht berücksichtigt sind. Es muß also festgestellt werden, daß die in der Region geplanten Bauflächen und der bei realistischer Betrachtung anzusetzende Flächenbedarf erheblich auseinanderklaffen."

(8) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, Begründung zu Art. 13 S. 11

folgten Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze (9), einer Status-quo-Prognose (10) und einer darauf aufbauenden Systemprognose (11) ermittelt wurden, waren die Planer offensichtlich nicht in der Lage, das statische Zahlenwerk dem sich ständig wandelnden Bauflächenbedarf-, bzw. Überhang und/oder den Zu- oder Abwanderungen von Erwerbspersonen und der zugehörigen Mantelbevölkerung einschließlich des daraus sich ständig wandelnden Erwerbspersonenpotentials in dem gebotenen Umfange anzupassen. Hierfür spricht die Begründung der Gesetzesnovelle zur Änderung des Art. 13, in der darauf hingewiesen wird, "daß die zahlenmäßigen Vorgaben zur anzustrebenden Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in stärkerem Maße als bisher angenommen der fortwährenden Überprüfung und Anpassung an die weitere Entwicklung bedürfen" (12). Die hierin enthaltene Problematik wird deutlich, wenn man berücksichtigt, daß z.B. die Richtzahlen für die Entwicklung der Bevölkerung auf einer Hochrechnung der Basisbevölkerung nach den Sterbeziffern bayerischer Durchschnittswerte der Jahre 1969 bis 1971, verbunden mit den regionsspezifischen Geburtenziffern des Jahres 1971 beruhten (13). Auf der Basis dieser Hochrechnung ergab sich ein, wenn auch geringes, stetiges Anwachsen der Bevölkerung (14). Diese, über die Bestimmung als Richtzahlen verbindliche planerische Prognose, gilt bis heute unverändert (15). Obwohl sich bereits bei Erlaß des Landesentwicklungsprogrammes abzeichnete, daß künftig in Bayern eher mit einem Bevölkerungsrückgang als Zugang gerechnet werden mußte (16), ging man zunächst davon aus, daß die

(9) vgl. hierzu LEP - Bayern Teil A Begründung zu IV 4.1., S. 107

(10) vgl. LEP - Bayern Teil A Begründung zu IV 4.1., S. 108

(11) vgl. LEP - Bayern Teil A Begründung zu IV 4.1., S. 109

(12) vgl. Bay. Landtag 9 WP, Beilage 7160, Begründung zur Änderung des Art. 13, S. 11 (unten)

(13) vgl. LEP - Bayern Teil A Begründung zu IV 4.1., S. 109

(14) vgl. LEP - Bayern Teil A, Anhang 7: die Richtzahlen weisen insoweit für das Jahr 1980 eine Gesamtbevölkerung von 11.383.000, bis zum Jahr 1985 eine Gesamtbevölkerung von 11.483.000 und bis zum Jahr 1990 eine Gesamtbevölkerung v. 11.638.000 aus

(16) Tatsächlich hatte Bayern im Jahr 1980 nur 10.928.151 Einwohner; vgl. hierzu 6. Raumordnungsbericht 1980

gegenwärtig außergewöhnlich niedrige Geburtenhäufigkeit nicht über einen längeren Zeitraum anhalten wird (17). Daher verneinte man lange Zeit die Notwendigkeit einer Änderung der Hochrechnungen (18). Die Probleme im Rahmen derzeit noch laufender Aufstellungsverfahren der Regionalpläne, in denen sich die Richtzahlen erstmals bewähren mußten, zeigten jedoch die Notwendigkeit verstärkter Anpassung an die tatsächliche Entwicklung (19). "Die rasche Fortschreibung und Aktualisierung" wurde "durch den verbindlichen Charakter des Zahlenwerkes erschwert, weil bei jeder Änderung ein ebenso aufwendiges Verfahren wie bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung durchgeführt werden" mußte (20). Als weiterer Nachteil in der Handhabung der Richtzahlen in der bestehenden Form wird betont, daß diese die Gefahr enthielten, "Entscheidungen über raumbedeutsame Planung und Maßnahmen in ver-

-
- (17) vgl. LEP - Bayern Teil A, Begründung zu IV 1.2.: "Neuere Prognosen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung kommen aufgrund der niedrigen Geburtenraten der letzten Jahre zu dem Ergebnis, daß künftig in Bayern eher mit Sterbe- als mit Geburtenüberschüssen zu rechnen ist."; "Der Geburtenüberschuß in Bayern sank von rund 74.000 im Jahre 1961 auf rund 21.000 im Jahre 1970 und rund 2.000 im Jahre 1972 ab. 1973 überstieg die Zahl der Sterbefälle erstmals in Bayern die Zahl der Geburten. Das Geburtendefizit betrug 1973 rund 9.000 und 1974 rund 10.000. Besonders stark abgenommen hat die Zahl der Dritt-, Viert- und weiteren Kinder."; die Planer hofften jedoch zunächst, den sich bereits abzeichnenden Geburtenrückgang durch familienpolitische Maßnahmen (Ausbau kindergerechter Wohnungen, Gestaltung einer kinderfreundlichen Wohnumwelt, Erziehungs- und Schulberatung, Ausbildungsförderung, Entlastung berufstätiger Eltern durch Weiterentwicklung des Kinderpflegewesens und Minderung der wirtschaftlichen Belastung durch Darlehen) auszugleichen und möglichst zu stoppen.
vgl. hierzu LEP - Bayern Teil A, Begründung zu IV 1.2., S. 96; seit 1978 ist wieder eine leichte Bevölkerungszunahme zu verzeichnen; vgl. 6. Raumordnungsbericht, S. 28;
- (18) vgl. LEP - Bayern Teil A, Begründung zu IV 4.1.
- (19) vgl. Beiträge der Stadt Nürnberg zum Entwurf des Regionalplanes für die Industrieregion Mittelfranken vom 16.03.1977; Regionalbericht der Region München vom Mai 1977 und der Region Oberpfalz-Nord vom Juni 1977
- (20) vgl. Bay. Landtag 9. WP, Beilage 7160, Begründung zur Änderung des Art. 13, S. 11 (unten); zum Änderungsverfahren vgl. Art. 14 Abs. 6 und Art. 18 Abs. 8 BayLpLG.

einfachender Weise an dem Zahlenwerk" zu orientieren und dabei "die maßnahmebezogenen" verbalen "landes- und regionalplanerischen Ziele hintanzustellen" (21).

Als Vorteil der Herausnahme der Richtzahlen aus dem Zielkatalog werden in der Reihenfolge der Begründung genannt:

- a) raschere Anpassungsmöglichkeit der Richtwerte an die weitere Entwicklung,
- b) Erweiterung des Spielraumes bei der Darstellungsweise der Richtwerte.

"Durch die Bezeichnung 'Richtwerte' soll deutlich zum Ausdruck gebracht werden, daß die quantifizierten Vorgaben ... nicht nur in einzelnen Zahlen, sondern auch in Bandbreiten dargestellt werden können" (22). Dadurch soll eine "größere Flexibilität in der Handhabung" und eine stärkere Differenzierung ("z.B. hinsichtlich der Alterstruktur der Bevölkerung") erreicht werden. Die Verfeinerung und Aktualisierung der Richtwerte sollen es ermöglichen, die Koordinierungsaufgabe besser als bisher zu erfüllen.

(21) Bay. Landtag 9. WP, Beilage 7160, Begründung zur Änderung des Art. 13, S. 11 (unten)

(22) Bay. Landtag 9. WP, Beilage 7160, Begründung zum Art. 13 b, D. 12

Durch die Aufnahme der neuen Richtwerte in die Begründung des Landesentwicklungsprogrammes soll klargestellt werden, daß das Zahlenwerk als solches keine eigenständige Bindungswirkung mehr enthält. Die Richtwerte sollen als Bestandteil der Begründung der verbalen Ziele eine "einheitliche Datengrundlage" bilden und sind als solche von den Fachbehörden und den regionalen Planungsverbänden im Rahmen ihrer Ermessensentscheidungen "zu berücksichtigen" (23). Für die Gemeinden sollen die Richtwerte lediglich "Orientierungshilfen" darstellen (24).

Eine Analyse und Bewertung der Gesetzesänderung ist derzeit nur in Ansätzen möglich. Konkrete Auswirkungen der Gesetzesänderung auf das Planungssystem können erst anhand der mit Hilfe der neuen Richtwerte ermittelten

(23) Bay. Landtag 9. WP, Beilage 7160, Begründung zum Art. 13, S. 12 (letzter Absatz)

(24) Bay. Landtag 9. WP, Beilage 7160, Begründung zum Art. 13 (letzter Absatz)

Zielvorgaben der Exekutive beurteilt werden. Ob sich die Zielvorstellungen der Gesetzesänderung realisieren lassen, wird weitgehend davon abhängen, inwieweit eine Verknüpfung der verbalen Zielvorstellungen mit den zahlenmäßigen Richtwerten im Sinne sachorientierter Schlußfolgerungen gelingt. Dies setzt, wie im Rahmen der Gesetzesänderung richtigerweise betont wird, wesentlich differenzierter ausgestaltete Richtwerte als bisher voraus. Die Schaffung der beschleunigten Anpassungsmöglichkeit bildet hierfür eine wesentliche Voraussetzung. Die konstatierten Probleme der Ermittlung von Prognosen für kleinere Raumeinheiten, deren Realitätsbezug die Grundlage für Prognosen größerer Raumeinheiten (Region, Land) ermöglichen würden, sind damit jedoch noch nicht gelöst. Unter Berücksichtigung dieser Schwierigkeiten zeichnet sich ein teilweiser Rückzug der Regional- und Landesplanung im Sinne "Steuerung des gemeindlichen Bereiches" ab. Nach der Neuregelung "sind" regionalbezogene Richtwerte in die Begründung des Landesentwicklungsprogrammes aufzunehmen, während die Richtwerte für Teilbereiche der Regionen in die Regionalpläne aufgenommen werden "können" (25). Im Gegensatz zur früheren Rechtslage (26) wird den Planungsträgern dadurch bereits

(25) vgl. Bay. Landtag 9. WP, Beilage 7160 (Text), S. 4/5 Nr. 9b und Nr. 12; Art. 13 Abs. 3; Art. 17 Abs. 3 BayLplG 1982

(26) vgl. Art. 13 Abs. 2 BayLplG: Im Landesentwicklungsprogramm sind zu bestimmen"; Art. 17 Abs. 2 BayLplG 1970: In Regionalplänen sind zu bestimmen"

im Rahmen der Entscheidung, ob und für welche Teilbereiche Richtwerte aufgestellt werden sollen, ein Ermessensspielraum eingeräumt. Da die Neufassung des Art. 17 Abs. 3 nicht mehr, wie Art. 17 Abs. 2 Ziff. 2 BayLplG 1970, Richtzahlen für "einzelne Gemeinden", sondern nurmehr Richtwerte für "Teilbereiche der Region" vorsieht (27), sind nunmehr konkret gemeindebezogene Richtwerte, die ohnehin nur die Wirkung von "Orientierungshilfen" hätten, nicht mehr zulässig. Das BayLplG 1970 unterschied klar zwischen den Begriffen Richtzahlen "für Teilbereiche der Region" und Richtzahlen für "einzelnen Gemeinden". Nach der früheren Rechtslage bezogen sich gemeinbezogene Richtzahlen speziell auf den Verwaltungsbereich einzelner Gemeinden, während Richtzahlen für Teile einer Region sowohl sachlich als auch räumlich zwischen der Ge-

(27) vgl. Bay. Landtag 9. WP, Beilage 7160, S. 5 Nr. 12 c (Text) Art. 17 Abs. 3 BayLplG;

meinde- und Regionsebene angesiedelt waren (28). Aus der Begründung zur Gesetzesnovelle ist nicht ersichtlich, daß der Gesetzgeber im Rahmen der Neufassung die bisherige differenzierte Betrachtungsweise beider Begriffe aufgeben wollte. Den in der Gesetzesnovelle verwendeten Begriff "Teilbereiche der Region" wird man daher nicht als räumlich verstandenen Oberbegriff, der auch den gemeindlichen Verwaltungsbereich umfassen soll, verstehen können. Die Betonung, daß die Richtwerte für die Gemeinden "Orientierungshilfen" sein sollen, spricht vielmehr dafür, daß die Schaffung speziell gemeindebezogener Richtwerte nicht mehr, wie bisher, der Regionalplanung, sondern der gemeindlichen Bauleit- und Entwicklungsplanung zugeordnet wird. Insbesondere die Stadtentwicklungsplanung erhielte dadurch eine neue Dimension in Richtung eigenverantwortlicher gemeindlicher Entwicklungsplanung (29).

Vorausgesetzt, daß die Gemeinden den ihnen dadurch eingeräumten Freiraum durch die Schaffung eigener sachgerechter und gemeindebezogener Entwicklungskonzeptionen nutzen, bietet sich hier ein Ansatzpunkt, die überregionale Verplanung des örtlichen Bereiches einzuschränken.

Die Auswirkungen der Gesetzesänderung auf das Anpassungsgebot werden in diesem Zusammenhang im nachstehenden Abschnitt IV gesondert behandelt.

(28) vgl. Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 17, S. 14: Als Teilbereiche der Region kommen danach in Betracht z.B. Verflechtungsbereiche zentraler Orte, insbesondere Nah- und Mittelbereiche; Gebietskategorien, wie Verdichtungsräume oder ländliche Räume; Verwaltungsbereiche, wie Landkreise; geografische Teilbereiche, z.B. Alpenraum.

(29) vgl. hierzu 5. Kapitel Abschnitt IV., S. 257 - 261

2. Inhalt der Anpassungspflicht

Die Anpassungspflicht gemäß § 1 Abs. 4 BBauG verlangt die Beachtung bestehender raumordnerischer, landesplanerischer und regionaler Ziele bei der Aufstellung gemeindlicher Bauleitpläne. Soweit bereits bestehende Bauleitpläne mit den vorgenannten Zielen nicht oder nicht mehr übereinstimmen, ist die Gemeinde verpflichtet, ihre Bauleitpläne unter Beachtung der Ziele zu ändern, aufzuheben und erforderlichenfalls neu zu erstellen (1).

Unter Berücksichtigung der gemeindlichen Planungshoheit steht die jeweilige konkrete Entscheidung darüber, "ob, wann und wie" ein Bauleitplan geändert oder neu zu erstellen ist, im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde. Die Ziele der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung stellen Direktiven (2) für die gemeindliche Ermessensentscheidung dar. Die inhaltliche Ausgestaltung der Ziele ist daher maßgebend sowohl für das "Ob", als auch für das "Wann und Wie" der gemeindlichen Entscheidung.

-
- (1) Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Anm. 21; Weitzel - Anpassung, S. 342; Stich - Rechtsschutzprobleme, S. 124 ff;
Härchen - BBauG, S. 306; Deckart - Anpassung, S. 238;
Steinberg - Verwaltungsgerichtlicher Schutz, S. 15 m.w.Nwn.
- (2) Lerche - Verfassungsfragen, S. 101;
Badura - Planungsermessen, S. 174;
Ossenbühl Gutachten (Fußn. 1), S. B 185

3. Erfüllung der Anpassungspflicht

Die sich aus § 1 Abs. 4 BBauG und Art. 3 BayLplG ergebende Bindungswirkung setzt rechtlich existierende Ziele der Raumordnung, Landes- oder Regionalplanung voraus. Erst wenn derartige Ziele rechtlich vorhanden sind, d.h., die sie enthaltenden Pläne verabschiedet sind (1), entsteht für die Gemeinde die Verpflichtung, diese Ziele bei ihren Planentscheidungen im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessen zu berücksichtigen (2). Noch in der Aufstellung befindliche Ziele können keine Rechtswirkung gemäß § 1 Abs. 4 BBauG oder Art. 3 BayLplG entfalten (3). Von dem Zeitpunkt der Verbindlichkeit an ist die Einbindung der Gemeinde jedoch absolut (4). Die Gemeinde hat die Ziele nicht nur bei gegenwärtigen und künftigen Entscheidungen zu berücksichtigen, sondern auch frühere Planentscheidungen auf ihre Vereinbarkeit mit den übergeordneten Zielen der Raumordnungs-, Landes- und Regionalplanung hin zu untersuchen und diese zu korrigieren, falls die Auswirkungen der Planentscheidung der Vergangenheit den landes- oder regionalplanerischen Zielvorstellungen nicht mehr entspricht. Die Planentscheidung der Vergangenheit, z.B. der vor Inkrafttreten des Landesentwicklungsprogrammes oder des jeweiligen Regionalplanes beschlossene Bauleitplan, wird jedoch nicht allein deshalb nichtig, weil er heute gegen die Ziele der Landes- oder Regionalplanung verstößt. Nichtig sind lediglich die im Widerspruch zu bestehenden Zielen aufgestellten Bauleitpläne (4).

Der zeitliche Eintritt der Anpassungspflicht ist fließend und liegt zum Teil im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde. Entscheidend ist hier der Einzelfall. Eine generelle rechtliche Zeitbestimmung kann nicht getroffen werden. Der früheste Zeitpunkt ist das Inkrafttreten des Landesentwicklungsprogrammes, da bereits hier generell zu beachtende überfachliche regionale und

-
- (1) Landesentwicklungsprogramm: siehe Art. 14 Abs. 1 bis 3 BayLplG; Regionalpläne: siehe Art. 18, insbes. Abs. 3 BayLplG
 - (2) Zinkahn/Bielenberg BBauG - § 1 Anm. 18 g
Motyl - Die Gemeinden - S. 85; Hosch/Höhnberg - Programme, S. 600; Deckart - Anpassung, S. 232
 - (3) Zinkahn/Bielenberg BBauG 3 1 Anm. 18 b;
Motyl - Die Gemeinden, S. 85; a.A.: Simon - Das Verhältnis, S. 113/116
 - (4) Wahl - Das Planungssystem S. 214
Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Anm. 21 d;
OVG Lüneburg, BRS Bd. 23 Nr. 11

fachlich regionale Ziele, wenn auch mit geringer Aussagekraft (5) enthalten sind (6). Generell kann lediglich festgestellt werden, daß, je konkreter die Zielaussagen wird, desto eher sie von der Gemeinde beachtet werden müssen.

Der Zeitpunkt des Eintritts der durch die Ziele bestimmten Anpassungspflicht richtet sich ferner nach der Größe und Bedeutung der jeweiligen Gemeinde aus landes- und regionalplanerischer Sicht. In der Regel wird die zeitliche Bindungswirkung landesplanerischer Zielvorstellungen bei einer Millionenstadt wie München eher eintreten als bei einer Gemeinde mit nur 1000 Einwohnern. Andererseits ist bei überregionalen Gesichtspunkten die sofortige Änderung bestehender Bauleitpläne oder die Aufstellung neuer Bauleitpläne erforderlich. Gerade hier sind oft kleine Gemeinden und bisher nicht verplante Gebiete im Außenbereich betroffen.

Entscheidend für den zeitlichen Eintritt der Anpassungspflicht sind ferner die Aussagen der Ziele selbst, insbesondere die sie stärkende Begründung. Art. 4 Abs. 2 BayLplG fordert, daß die Begründung der Ziele Aussagen über die Dringlichkeit der Verwirklichung der Ziele enthält. Die regionalen Planungsträger haben es demnach selbst in der Hand, den Eintritt der Anpassungspflicht zu bestimmen. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird man gerade an das Erfordernis, den Verwirklichungszeitraum zu bestimmen, einen strengen Maßstab anlegen müssen. Je konkreter insoweit das Ziel gefaßt ist, desto

(5) vgl. LEP - Bayern Teil C

(6) vgl. LEP - Bayern Teil C;
überfachliche regionale Ziele: Bevölkerung/Arbeitsplätze/
Richtzahlen; Raumstruktur; Siedlungsstruktur; vgl. z.B.
zur Region 14 (München) Teil C R 14 I 1 bis I 2 22;
fachliche regionale Ziele: Landschaftsrahmenprogramm; Land-
und Forstwirtschaft; Fremdenverkehrswirtschaft; Bildungs-
und Erziehungswesen; kulturelle Angelegenheiten; Freizeit
und Erholung; Sozial - und Gesundheitswesen, Verkehr, Ener-
gieversorgung; Wasserwirtschaft, Technischer Umweltschutz;
vgl. z.B. zur Region 14 (München) Teil C II 1 bis II 1.2.2.

stärker wird der Ermessensspielraum der Gemeinde in Richtung "planerischer Anpassungsverpflichtung" eingeschränkt.

Entscheidend für den Zeitpunkt des Eintritts der Anpassungspflicht ist ferner die finanzielle Sicherung der jeweils angestrebten Maßnahme. Zwar können die Ziele der Raumordnung und Landesplanung die für die Planverwirklichung jeweils erforderliche Haushaltsentscheidung nicht vorwegnehmen (7), doch sind bereits gem. Art. 4 Abs. 2 BayLplG zumindest die vordringlich zu verwirklichenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu erfassen. Bezüglich gemeindebezogener Ziele sollte die Angabe der zur Verwirklichung erforderlichen Kosten unbedingt in den Regionalplänen erfolgen (8). Denn so lange keine Mittel zur Realisierung der Ziele oder der den Zielen entsprechenden Planungsvorhaben vorhanden sind, ist der jedem Ziel immanente Vorbehalt der finanziellen und rechtlichen Realisierbarkeit zu beachten (9), d.h., ist die Gemeinde unter Hinweis auf fehlende finanzielle Mittel in der Lage, ihre zur Realisierung des Objekts erforderlichen Planentscheidungen zu verweigern. Diese Problematik wird insbesondere deutlich bei Projekten, die unter sogenannter Mischfinanzierung (Bund, Land, Kommunen oder sonstige, z. B. kirchliche, freigemeinnützige oder private Träger) (10) durchgeführt werden. Hier sind in der Regel mehrere Stellen an der Finanzierung der überregionalen Planungsvorhaben beteiligt, so daß erst bei entsprechendem Zusammenwirken der beteiligten Finanzierungsträger die Durchführung der Maßnahmen gesichert ist. Es ist daher erforderlich, die Finanzierungsbeiträge des Bundes, des Landes, der einzelnen Gemeinden und sonstiger Träger in den Regionalplänen auszuweisen und die so geplanten Investitionskosten entsprechend auch haushaltsmäßig und durch Zusagen der jeweiligen Planungsträger abzusichern. Erst dann wird man von einer rechtlichen und behördlichen Realisierbarkeit des

(7) Hosch/Höhnberg - Programme S. 660; Scheurer/Argst - Landesplanungsrecht, S. 84

(8) Für den regionalen Bereich wird die Kostensteuerung bisher lediglich angeregt, vgl. LEP - Bayern Teil D I Allgemeines 1 S. 1191 5. Abs.

(9) Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 4 Arm. 3 S. 7

(10) vgl. LEP - Bayern Teil D S. 1191

Projekts und demgemäß von einer aktualisierten Anpassungspflicht der Gemeinde als örtlichen Planungsträger ausgehen können. Nicht jede, aus überregionalen Gesichtspunkten erforderliche Planentscheidung (11) der Gemeinde erfordert jedoch eine aktualisierte finanzielle Grundlage in der Investitionsplanung.

In diesen Fällen hat die Gemeinde ihre Bauleitpläne unverzüglich, d.h., ohne schuldhaftes Verzögern, zu ändern, notfalls eine Herabstufung der baulichen Nutzung vorzunehmen bzw. das Baugebiet der aus überregionaler Sicht erforderlichen Nutzung zuzuführen (12). Die Frage, wann ein "schuldhaftes" Verzögern der Gemeinde vorliegt, beurteilt sich dabei aus der Gesamtheit aller entscheidungserheblichen örtlichen und der Gemeinde bekannten überörtlichen Tatsachen (13).

(11) z.B. Aufstellung, Änderung des Bebauungsplanes, Flächennutzungsplanes

(12) zur Frage der Entscheidungspflicht vgl. Art. 28 BayLplG; Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Anm. 26

(13) so auch Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Anm. 21 b; Deckart - Anpassung S. 239

4. Anpassungsgebot

Die Erfüllung der Anpassungspflicht kann primär durch die Kommunalaufsicht erreicht werden. Die Genehmigungsbehörden gemäß § 6 Abs. 2 und § 11 Satz 1 und 2 BBauG sind insbesondere in der Lage, eine Anpassung über die Versagung der erforderlichen Genehmigungen zu erreichen. Im Vorgriff auf zu erwartenden Anpassungspflichten ermöglicht Art. 24 BayLplG raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen gem. § 7 ROG für einen befristeten Zeitraum von höchstens zwei Jahren zu untersagen. Voraussetzung hierfür ist, daß die Aufstellung der zu sichernden Ziele eingeleitet wurde (1) und das eingeleitete Verfahren bereits zu hinreichend konkreten Zielen der Raumordnung und Landesplanung geführt hat (2). Adressaten der Untersagungsmöglichkeit sind gem. Art. 24 Abs. 1 S. 1 BayLplG i.V.m. §§ 7 und 4 Abs. 5 ROG die Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen Privater erfaßt Art. 24 BayLplG nicht (3). Die Planadressaten sind in § 4 Abs. 5 ROG abschließend aufgeführt. Die von Heigl/Hosch (4) als zulässig erachtete Anwendung des Art. 24 BayLplG auch auf private Planungen und Maßnahmen würde einen unzulässigen Eingriff in die Rechte der staatlichen Fachaufsicht bedeuten. Die oberste Landesplanungsbehörde würde damit zur Superinstanz für alle Plangenehmigungsverfahren ohne Rücksicht auf sonst geregelte Aufsichtszuständigkeiten (5).

-
- (1) zum Zeitpunkt vgl. Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 24, Rdnr. 6
 - (2) VG München 1973, LUMB1 1974, S. 24/25; die Ziele müssen in räumlicher und sachlicher Hinsicht so weit erarbeitet sein, daß die möglicherweise entgegenstehenden Planungen an ihnen gemessen werden können; so Heigl/Hosch Art. 24 Rdnr. 7 m.w.Nwn
 - (3) so auch Bielenberg/Erbguth/Söfker - Raumordnungsrecht § 7, Rdnr. 16 m.w.Nwn, a.A.: Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 14, Rdnr. 10
 - (4) vgl. Fußn. 3
 - (5) Art. 24 BayLplG wäre für eine derart weitgehende Anwendungsweise zu unbestimmt, da für den privaten Bereich weder die Planadressaten noch die Art der einbezogenen Planungen und Maßnahmen benannt wären

Das BayLpLG vom 1.1.1982 bestimmte in Art. 28 Abs. 1 (neu) ergänzend ein beschränktes Anpassungsgebot (6). Danach kann die oberste Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den beteiligten Staatsministerien verlangen, daß die Gemeinden ihre genehmigten Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anpassen. Das vorgesehene Anpassungsgebot bezieht sich jedoch nur auf einen Teilbereich der Anpassungspflicht. Art. 28 Abs. 1 (neu) regelt nur die nachträgliche Anpassung verbindlicher Flächennutzungs- und Bebauungspläne der Gemeinden. Primärer Zweck ist nicht, Anpassungspflichten zu aktualisieren, sondern aus Bebauungsplanänderungen resultierende Entschädigungspflichten (7) und damit die Belastung des Staatshaushaltes mit Ersatzleitungen in Grenzen zu halten (8). Folgerichtig wird deshalb die Ersatzpflicht des Staates an ein vorhergehendes staatlichen Anpassungsverlangen geknüpft, bzw. ein Anspruch auf Ersatzleistung ausgeschlossen (9), wenn die Gemeinde die höhere Landesplanungsbehörde vorher nicht rechtzeitig von der Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplanes unterrichtet.

(6) Art. 28 Abs. 1 BayLpLG; Art. 28 Abs. 2 (neu) des BayLpLG vom 1.1.1982 (GVBl S. 2)

(7) vgl. Bay. Landtag, 9 WP, Beilage 7160, S. 15

(8) vgl. Bay. Landtag, 9 WP, Beilage 7160, S. 15

(9) Art. 28 Abs. 3 (neu) BayLpLG v. 9.1.1982 (GVBl S. 2/ S. 500)

Diese Bestimmung dürfte allerdings eher dazu führen, Anpassungen zu verzögern als zu beschleunigen. Denn da die Regreßmöglichkeit gem Art. 28 Abs. 2 BayLplG der Gemeinde bei dem Freistaat Bayern ein Anpassungsverlangen der obersten Landesplanungsbehörde voraussetzt, ist zu erwarten, daß Gemeinden künftig Bauleitpläne, insbesondere Bebauungspläne, die Entschädigungspflichten auslösen könnten, erst nach Vorliegen entsprechender Anpassungsverlangen ändern, um sich zumindest sicherheitshalber die Rückgriffsmöglichkeit des Art. 28 Abs. 2 BayLplG offenzuhalten.

Ergänzend zu Art. 28 BayLplG wäre ein planungsrechtliches Anpassungsbebot vorteilhaft, das den Landesplanungsbehörden eigenständige Anpassungsanordnungen ermöglichen sollte. Zum einen wäre dadurch eine klare Rechtsgrundlage für Anpassungsverwaltungsakte der Landesplanungsbehörden oder regionalen Planungsverbände gegeben und zum anderen die Möglichkeit eröffnet, den Eintritt der Anpassungspflicht und die Auswirkungen einschließlich eventueller Entschädigungspflichten zusammenhängend und abschließend zu regeln. Wenn derartige Verwaltungsakte zwar auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage unter Berufung auf § 1 Abs. 4 BBauG in Verbindung mit den jeweils in den Regionalplänen aufgestellten und zu verwirklichenden Zielen wohl als zulässig angesehen werden können (10), ist andererseits zu berücksichtigen, daß das Fehlen einer derartigen Spezialbestimmung

(10) Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Anm. 21 c
Härchen - BBauG S. 306 f

künftig noch zu Schwierigkeiten in der Durchsetzung der landes- und regionalplanerischen Zielvorstellungen führen dürfte. Um als Grundlage eines Anpassungsverwaltungsaktes bestehen zu können, müßten die im Regionalplan enthaltenen Zielbestimmungen einen Bestimmtheitsgrad aufweisen, der zum Teil erheblich über die bisher im Landesentwicklungsprogramm praktizierten Bestimmtheitsgrade hinausgeht. Die Zielbestimmung müßte in jedem Fall den voraussichtlichen, d.h., geplanten Zeitpunkt ihrer Realisierung enthalten. Da gerade die Investitionsplanung noch in den Anfängen ihrer Entwicklung steht, ist zweifelhaft, ob derartig bestimmte Zielbestimmung in der Regionalplanung vorhanden sein werden. Darüberhinaus erscheint das Institut der Kommunalaufsicht als solches wenig geeignet, die Anpassungspflichten, die zunehmend in die allgemeine Landes- und Gemeindeentwicklungsplanung eingeordnet werden müssen, in zeitlicher Hinsicht und unter Berücksichtigung möglicher Folgen (Entschädigungen, gemeindliche Folgekosten der Gemeindeentwicklung, insbesondere im Infrastrukturbereich) zu aktualisieren (11). Dementsprechend enthält z.B. § 16 nw. LplG (12) bereits ein eigenständiges Anpassungs- und Planungsgebot.

(11) Zinkahn/ Bielenberg BBauG § 1 Anm. 21 b

(12) vgl. § 16 Abs. 1 (Anpassungsgebot) und § 16 Abs. 2 (Planungsgebot) nw. LplG vom 6.4.75 - GVBl, S. 294

5. Richtwerte gemäß BayLplG vom 1.1.1982

Wie bereits in Abschnitt III Ziff. 4 erwähnt, nahm das BayLplG vom 1.1.1982 (1) die Richtzahlen bzw. Richtwerte aus den Zielkatalogen der Art. 13 und 17 BayLplG 1970 heraus. Das Zahlenwerk wurde unter der neuen Bezeichnung "Richtwerte" in die Begründung des Landesentwicklungsprogrammes, bzw. der Regionalpläne aufgenommen. Es soll hier in möglichst differenzierter und aktualisierter Form fortgeschrieben werden. Die neuen "Richtwerte" sollen zum einen die "verbalen Ziele zur Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung" begründen und zum anderen von den Fachbehörden und den regionalen Planungsverbänden "als einheitliche Datengrundlage" im Rahmen ihrer "Ermessensentscheidungen" berücksichtigt werden. Für die Wirtschaft und für die Gemeinden sollen die Richtwerte "Orientierungshilfen" bilden (2).

Die Richtwerte im Sinne des BayLplG v. 1.1.1982 sind durch die Herausnahme aus dem Zielkatalog nicht mehr als Ziele der Regional- und Landesplanung anzusehen. Da sowohl § 5 Abs. 4 ROG als auch § 1 Abs. 4 BBauG die Anpassungspflicht nur an Ziele der Raumordnung und Landesplanung knüpfen, besitzen die Richtwerte als Zahlenwerk gegenüber den Gemeinden keine unmittelbare Bindungswirkung und lassen für diese keine Anpassungspflicht entstehen. Dies gilt allerdings nur für das Zahlenwerk als solches. Als Grundlage, d.h., als Ermessensdirektive zur Ausarbeitung der verbalen Ziele, werden die Richtwerte weiterhin mittelbare Bindungswirkung entfalten. Die in den Richtwerten enthaltenen zukunftsorientierten Prognosen werden dabei insbesondere sowohl die räumliche Zuordnung als auch den Umfang planerischer Förderungsmaßnahmen bestimmen. Die beabsichtigte weitere Differenzierung der Richtwerte vorausgesetzt, könnten diese geeignete Beurteilungskriterien z.B. für die Städtebauförderung (3), für die agrarstrukturelle Rahmenplanung (4), für die regionale Wirtschafts-

(1) Bay. Landtag 9 WP, Beilage 7160, S. 9 (Text), S. 11/12 Begründung; BayLplG 1982 (GVBl S. 2)

(2) Bay. Landtag 9 WP, Beilage 7160, Begr. zu Art. 13, S. 12

(3) vgl. SEP - Bayern Teil B, S. 147 (Ziele), S. 159 (Begründung)

(4) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 174 (Ziele), S. 190 (Begründung)

förderung (5), die Bestimmung der Struktur der regionalen Arbeitsmärkte und den Arbeitsmarktausgleich (6), für die Bedarfsermittlung im Rahmen des Bildungs- und Erziehungswesens (7) sowie für die Bedarfsermittlung und Förderung des Sozial- und Gesundheitswesens (8), des öffentlichen Verkehrs (9), der Energieversorgung (10), Wasserwirtschaft (11) und des technischen Umweltschutzes (12), etc., bilden. Im regionalen und teilregionalen Bereich werden sie darüberhinaus ein wesentliches Abgrenzungskriterium zur Bestimmung der anzustrebenden Raum-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur sowie der Bestimmung gemeindlicher Funktion im regionalen Bereich bilden (13).

-
- (5) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 196 (Ziele), S. 208 (Begründung)
 - (6) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 223 (Ziele), S. 226 (Begründung)
 - (7) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 229 - 239 (Ziele), S. 241 - 271 (Begründung)
 - (8) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 287 - 292 (Ziele), S. 293 - 310 (Begründung)
 - (9) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 313 - 322 (Ziele), S. 323 - 346 (Begründung)
 - (10) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 347 - 350 (Ziele), S. 351 - 362 (Begründung)
 - (11) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 365 - 368 (Ziele), S. 359 - 384 (Begründung)
 - (12) vgl. LEP - Bayern Teil B, S. 387 - 391 (Ziele), S. 393 - 403 (Begründung)
 - (13) vgl. Bay.Landtag 9. WP, Beilage 7160, S. 5; Art. 17 Abs. 2 Nr. 4 enthält folgende neue Fassung: "2. Die anzustrebende Raum-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur der Region sowie die Funktion von Gemeinden oder von einheitlich strukturierten Teilbereichen der Region,"; vgl. S. 13 der Begründung des Art. 17: "Bei den Gemeinden ergänzt die Zuordnung bestimmter regionalplanerischer Funktionen (z.B. in den Bereichen Siedlungswesen, gewerbliche Wirtschaft, Landwirtschaft, Fremdenverkehr) die Bestimmung der zentralen Orte. ... Die Zuordnung regionalplanerischer Funktion kann nach der nunmehr vorgesehenen Regelung aber nicht nur für einzelne Gemeinden, sondern auch für Teilbereiche einer Region, die eine einheitliche Struktur aufweisen, in Betracht kommen. Damit wird den Trägern der Regionalplanung eine größere Gestaltungsfreiheit eingeräumt."

Richtwerte und verbale Ziele sind voneinander abhängig und beeinflussen sich gegenseitig. Da es nunmehr Richtwerte als eigenständig verbindliches Zahlenwerk und unmittelbares Steuerungsinstrument nicht mehr gibt, bestimmen die verbalen Ziele den künftigen Verwendungsbereich der Richtwerte. Über die Pflicht der überörtlichen Planungsträger, die Richtwerte im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen, werden diese Bestandteil der Planentscheidung. Fehlerhafte Richtwerte können daher zu unrichtigen, d.h., rechtswidrigen Planentscheidungen, führen. Die generelle Einengung des Wirkungsgrades der Richtwerte auf Regions- und Teilregionsebene unter bewußter Ausklammerung des örtlichen Bereiches, kann zu einer erhöhten Gefahr, erneut an der tatsächlichen gemeindlichen Entwicklung vorbei zu planen, führen. Der gemeindlichen Entwicklungsplanung erwächst hier eine Chance, zur stärkeren Realitätsbezogenheit der Regional- und Landesplanung beizutragen. Das im 5. Kapitel, Abschnitt IV, Seite 257 bis 261 vorgeschlagene "System der abgestuften Koordination" könnte dabei sowohl die erforderlichen Abstimmungsvorgänge zwischen gemeindlicher und regionaler Planung verbessern, als auch den Zugang zu den zur Aufstellung des Planinstrumentes "Richtwerte" erforderlichen Basiswerten kommunaler Entwicklungsplanung erleichtern.

IV. Anpassungspflicht und gemeindliche Planungshoheit

1. Planungshoheit der Gemeinde

Die Anpassungspflicht bedeutet für die betroffene Gemeinde eine Einschränkung des ihr gemäß Art. 28 Abs. 2 GG, 83 Abs. 1 BV und § 2 Abs. 1 BBauG zugewiesenen Bereichs der gemeindlichen Ortsplanung. Sie berührt die Planungshoheit der Gemeinde als Ausfluß des durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsrechtes (1) und bewirkt eine starke Einschränkung der kommunalen Eigengestaltung (2), insbesondere im Bereich der Bauleitplanung. Die Anpassungspflicht transformiert die auf überörtlichem Bereich aufgestellten Ziele in den örtlichen Hoheitsbereich und beschränkt dadurch den dem gemeindlichen Planungsträger zustehenden Ermessens- (3) und Gestaltungsspielraum. Dadurch, daß sich die

-
- (1) Stern - BK Art. 28, Rdnr. 110; Lang - Auswirkungen, S.93, 96; Badura - Entwicklungsplanung, S. 915/927, 929; Zinkahn/Bielenberg - BBauG, Einl. Rdnr. 121; Ernst - Gemeinden, S. 27, 35; Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 209; Wolff - Verwaltungsrecht II § 86 VII, S. 194; Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 409 ff; Mang/Maunz/Mayer/Obermayer - Planungsrecht, S. 445; Heitzer/Oestreicher - BBauG § 2 Anm. 1, S. 27; Thieme - Selbstverwaltungsgarantie, S. 327; Halstenberg - Bauleitplanung, S. 56; BVerwG BayVB1 1969, 243 ff (243); OVG Lüneburg DOV 1969, S. 642 ff (642); BVerwGE 56, 298 (312); a.A.: Bartlsperger - Die Bauleitplanung, S. 365; Nau - Raumordnung, S. 534;
- (2) vgl. Ernst - Die Gemeinden, S. 35, 37 bis 39; Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 110
- (3) Lerche - Verfassungsfragen, S. 101; Badura - Planungsermessens, S. 174; BVerwG DVBl 1970, S. 414: "Planungshoheit bedeutet dabei vor allem die Einräumung eines Planungsermessens"; Ossenbühl - Gutachten (Fußn. 1), S. B. 185: "Ermessensdirektiven"; Ossenbühl - Tendenzen, S. 626; Ossenbühl - Ermessen, S. 87; vgl. auch Salzwedel - Staatsaufsicht, S. 239 mit w.Nw.; zur Frage der Anwendbarkeit der für das Verwaltungsermessens typischen Rechtsnorm, des § 114 VWGO, auf die Anwendung des Planungsermessens vgl. Badura - Planungsermessens, S. 174 ff; Hoppe - Struktur, S. 642 ff; sowie BVerwGE 34, 302 = DVBl 1970, S. 414 ff

Gemeinde nicht nur nach bestehenden Raumordnungsplänen richten muß, sondern auch bei späteren Änderungen der Raumordnungspläne deren gewandelten Erfordernissen folgen muß, führt die Anpassungspflicht zu einer Einschränkung des gemeindlichen Ermessens beim Abwägungsvorgang der Planungsentscheidungen, insbesondere hinsichtlich der ihr grundsätzlich obliegenden Planungsbefugnis zur Steuerung des gemeindlichen Bevölkerungswachstums und des gemeindlichen Arbeitspotentials (4).

(4) vgl. auch Baudrex1 - Zielprognosen, S. 252;
Badura - Entwicklungsplanung, S. 915; Badura - Die
Standortentscheidung, S. 519/520
Zur Neuplanungspflicht der Gemeinden unter Beachtung der
Ziele der Raumordnung und Landesplanung vgl. auch Stein-
berg - Verwaltungsgerichtlicher Schutz, S. 15 m.w.Nwn.

2. Anpassungspflicht und Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 GG

Die Planungshoheit der Gemeinde erfährt ihre grundsätzliche Einschränkung bereits aus dem Grundgesetz selbst durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1, der den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht nur "im Rahmen der Gesetze" zuspricht. Dieser Gesetzesvorbehalt wird durch das Raumordnungsgesetz, das BBauG und das BayLpLG ausgeschöpft, die durch die Aufstellung von bundes- und landesplanerischer Zielsetzung in Verbindung mit gesetzgeberischen Mitteln zu deren Sicherung und Durchsetzung sowohl einen den Umfang der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, als auch das Maß der Ausübung (1) bestimmenden Rahmen setzen. Diese Rahmensetzung, deren Berechtigung zum Teil aus dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 selbst (2), zum Teil aus der Stellung der Gemeinden im bundesstaatlichen Gesamtaufbau (3) oder, speziell im Hinblick auf die Raumordnung, aus der Notwendigkeit einer sinnvollen Raumordnungspolitik (4) abgeleitet wird, berührt nach herrschender Meinung den geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechtes der Gemeinde nicht (5).

-
- (1) Zum Meinungsstreit vgl. statt aller: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz GG § 28 Rdnr. 31 m.w.Nwn.
 - (2) Maunz/Dürig/Herzog/Scholz GG § 28 Rdnr. 30 m.w.Nwn.
 - (3) Simon - Das Verhältnis, S. 113/114; Nouvortne - Verfassungsprobleme - S. 39, 43; Hohberg - Das Recht der Landesplanung, S. 34
 - (4) Motyl - Die Gemeinden, S. 80
 - (5) Hohberg - Das Recht der Landesplanung, S. 34; Neeb - Inhalt und Grenzen, S. 83; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz GG § 28 Rdnr. 31; Nouvortne - Verfassungsprobleme, S. 39 ff; Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 61; Motyl - Die Gemeinden, S. 79 m.w.Nwn.; Loscheder/Schröder/Bakker - Sachverständigen-gutachten, S. 202 Rdnr. 366; Zinkahn/Bielenberg - BBauGEinleitung Rdnr. 138; Tschira - Gedanken, S. 306, 307; Bielenberg - Die rechtliche Bindung, S. 367, 369; vgl. auch Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 223 ff; zuletzt BVerfGE 56, 298 (312) unter Hinweis auf st. Rspr., insbesondere BVerfGE 11, 266 (274), 17, 172 (182); 21, 117 (130); 26, 172 (180); 38, 258 (278 ff); OVG Lüneburg DÖV 71, S. 493; OVG Lüneburg DÖV 1968, S. 642; BVerwG Bay VB1 1969, S. 243; BVerwGE 6, 342, 345; VG Hannover DVBl 63, 865

V. Anpassungspflicht und Gesetzesvorbehalt unter Berücksichtigung der Planstruktur der Zielbestimmungen

Die Anpassungspflicht ist eine mittelbare Folge des Gesetzesvorbehalts gemäß Art. 28 Abs. 2 GG. Sie ist eine Konsequenz der vom Grundgesetzgeber zugebilligten legislatorischen Rahmensetzung. Zur Klärung der Frage, inwieweit die gemeindliche Planungsbefugnis zulässigerweise durch die Anpassungspflicht auslösende Ziele der Landes- und Regionalplanung beschränkt werden kann, ist es erforderlich, Art, Umfang und Wirkungsweise der legislatorischen Rahmensetzung zu bestimmen. Ausgangspunkt hierfür ist die formale Ausgestaltung des Gesetzesvorbehaltes.

1. Ausgestaltung des Gesetzesvorbehaltes

Streitig ist hier nach wie vor, ob der gesetzliche Rahmen der gemeindlichen Planungshoheit nur durch ein Gesetz in förmlichem Sinne (1) oder auch durch Rechtsverordnungen als Gesetze im materiellen Sinne festgelegt werden darf (2) und dadurch auch die Frage, ob die Begründung der Anpassungspflicht einer Ermächtigungsnorm in Rechtssatzform bedarf (3), oder auch durch landesplanerische Akte ohne Rechtssatzcharakter begründet werden kann (4). Dieses Problem stellt sich zumindest für Bayern nach wie vor, da der Gesetzesgeber das Landesentwicklungsprogramm in die Rechtsform der Rechtsverordnung kleidete und damit den subsumtionären Gesetzesvollzug des Bayerischen Landesplanungsgesetzes als planbindendes Ermächtigungsgesetz im Sinne Art. 80 Abs. 1, S. 2 GG unterstellt (5).

- (1) So Maunz/Dürig/Herzog/Scholz - GG Rdnr. 31
- (2) Wohl h.M. vgl. Stern BK Art. 28 Rdnr. 115 m.w.Nwn; zuletzt BVerGE 56, 298 (309) unter Hinweis auf BVerGE 26, 228 (237); so auch BayVerGE 31, 124 m.w.Nwn, und jüngst BayVGH BayVB1 1983, S. 727;
- (3) Brügelmann/Amuss/Cholewa/von der Heide - Raumordnungsgesetz § 5 Am. V 2 d, cc
- (4) Zoubek - Fachliche Programme, S. 139; Vitzthum - Parlament und Planung, S. 306 f, für die Planung des Bundes
- (5) a.A. für die Planung des Bundes: Vitzthum - Parlament und Planung, S. 295: "Art. 80 Abs. 1 GG gewährt lediglich abgeleitete Rechtsschutzkompetenz, während im Planungsbereich eine originäre Kompetenz der Regierung zur Planung vorliegt." Diese Auffassung ist zumindest für die Landesplanung in Bayern nicht anwendbar, da die Konzeption: BayLPlG als förmliches Ziel- und Verfahrensgesetz - LEP als Rechtsverordnung, die abgeleitete Planungskompetenz unterstellt und voraussetzt.

Die erste Frage wird überwiegend unter Berufung auf Art. 80 Abs. 1, S. 2 GG und dessen wohl generell ausreichender Schutzfunktion zugunsten einer Rahmensezung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes auch durch Gesetze im materiellen Sinne beantwortet (6). Die Lösung der zweiten Frage ist nur durch eine strenge formale Trennung zwischen den die Anpassungspflicht der Gemeinden begründenden Gesetzen (ROG, BBauG, BayLplG) und der Konkretisierung dieser Anpassungspflicht zu erreichen. Allein diese Trennung führt dazu, daß der Rahmen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG lediglich durch die Anpassungspflicht begründenden Gesetze, Raumordnungsgesetz, BBauG und BayLplG, festgelegt (7) wird, der Umfang der gesetzlichen Festlegung jedoch seinerseits seine Ausgestaltung durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung erfährt. Dadurch wird die Begründung der Anpassungspflicht auch durch Ziele ohne Rechtssatzcharakter erreicht (8).

(6) BVerfGE 26, 228; 56, 298 (309); BVerfG DVBl 1981, 535; BayVGh BayVBl 1982, S. 726 (728);

Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 62 m.w.Nwn.

(7) Zinkahn/Bielenberg - BBauG, Einleitung Rdnr. 138

(8) vgl. Weber - Raumordnung, S. 50; Hendler - Raumordnung, S. 24

2. Gesetzesvorbehalt und Kontrollfunktion

Die formale Konstruktion über weitgefaßte generalklauselartige Bestimmungen (1) als Rahmen im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG und als generelle Ermächtigungsgrundlagen der Anpassungspflicht in Verbindung mit Zielen der Raumordnung und Landesplanung in beliebiger Rechtsform, die den Umfang der Anpassungspflicht konkretisieren sollen, hat den Vorteil, daß staatliche Planungsträger raumordnende Zielvorstellungen entwickeln und laufend fortschreiben können, ohne an ein zeitlich aufwendiges und damit die Effektivität minderndes Gesetzgebungsverfahren gebunden zu sein (2). Die Praxis zeigt allerdings, daß das Planungsverfahren der Exekutive dem Gesetzgebungsverfahren zwischenzeitlich an Kompliziertheit kaum mehr nachsteht. Gleichzeitig birgt diese Handlungsweise die Gefahr in sich, daß das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht durch zu extensive Auslegung der Schrankenbestimmung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unzulässig eingeschränkt wird. Die Ansicht (3), daß der Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung auch durch Gesetze im materiellen Sinn abgesteckt werden kann, soweit diese nur auf mit Art. 80 GG übereinstimmenden Ermächtigungen beruhen, setzt voraus, daß die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Ermächtigungsgesetz, insbesondere die Anforderung, den Inhalt, den Zweck und das Ausmaß der jeweils zu erfassenden Maßnahme bestimmen, geeignet sind, ihrerseits wirksame Schranken für die die Anpassungspflicht der Gemeinden in realiter begründenden Landesentwicklungsprogramme, Regionalpläne oder fachliche Pläne zu bilden.

(1) vgl. § 1 Abs. 4 BBauG

(2) Motyl - Die Gemeinden, S. 85: "Diese Forderung (Anm. des Verfassers: Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung nur in Gesetzesform) würde zu einer Flut von Gesetzen und zu einer Blockierung des staatlichen Handelns führen, das dann nicht mehr in der Lage ist, effektiv, d.h. auch zügig und rechtzeitig, zu wirken."

(3) vgl. BVerfGE 26, 228

Unter Berücksichtigung des den Plan charakterisierenden Wesens als Konditionalprogramm (4), das zur Erreichung erwünschter landesplanerischer Ziele Zweckprogramme aufstellt, ohne subsumierbare Tatbestände für den Einzelfall zu enthalten (5), gehen diese Schrankenbestimmungen weitgehend ins Leere. Im Gegensatz zu dem Gesetzesvollzug im herkömmlichen Sinne treffen die im Raumordnungsgesetz, BBauG und BayLplG enthaltenen planungsbezogenen Inhalt-, Zweck- und Ausmaßbestimmungen aufgrund ihrer ihnen notwendigerweise innewohnenden, weitestgehenden Generalität und Zukunftsorientiertheit keine auf den Einzelfall bezogenen, diesen konkretisierenden und demnach für die unteren Planungsträger nachvollziehbaren Entscheidungen, sondern stecken lediglich einen generellen Rahmen ab, der nicht vollziehbar ist und als Maßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Einzelentscheidung nur zum geringsten Teil, d.h., allenfalls bei elementaren Verstößen gegen die generelle Rahmenbestimmung, geeignet ist (6).

-
- (4) Hoppe - Struktur, S. 643; Luhmann - Zweckbegriff, S. 58 ff, 177 ff; Oberndörfer - Strukturprobleme, S. 257 ff; auch König - Programmsteuerungen, S. 141 m. weiteren Nachweisen
- (5) vgl. Hoppe - Struktur, S. 642; Hoppe, Rechtsschutz, S. 56/57, Anm. 149; Badura - Planungsermessen, S 178; Ossenbühl - Gutachten, S. B 163: "Diese (Anm. des Verf.: Die Planung) kann nicht durch subsumtionären Nachvollzug vorgegebener abstrakter Entscheidungen, sondern nur durch eigenschöpferische, gestaltende, wenn auch rechtlich dirigierte Initiative und Dezision realisiert werden. Damit ist dem Subsumtionsdenken das Fundament entzogen. Wo keine Vorentscheidungen vorliegen, entfällt logischerweise deren subsumtionärer Nachvollzug. Übertragung von Verantwortung bedeutet hier Delegation an die Verwaltung und damit einen Abschied von der gemeinhin als Rechtsschutz verstandenen "Richtigkeitskontrolle"; vgl. auch Seidler - Rechtsschutz m.w.Nwn; Wolff - Verwaltungsrecht III § 158 I b S. 303; BVerwG DVBl 1973, 42; Oberndörfer - Strukturprobleme, S. 257 bis 272; Wahl - Das Planungssystem, S. 84; David - Raumordnungsbindung, S. 87
- (6) vgl. Hoppe - Struktur, S. 645, der im Anschluß an Badura - Planungsermessen, S. 175 die unzureichenden Zielvorgaben im Planungsrecht feststellt und gleichfalls die Forderung an den Gesetzgeber richtet, die Zielvorstellungen insoweit noch zu präzisieren, ohne daß dies allerdings zu "in unbestimmten Gesetzesbegriffen umrissenen Tatbestandsmerkmalen" führen soll - vgl. zur Problematik der Rahmensetzung bei Entwicklungsplanungen mehrerer Ebenen auch Wagener - System, S. 56 ff; David - Raumordnungsbindung, S 87

In der Regel trifft das als planbindend gedachte Rahmengesetz selbst keine Planentscheidung. Die Planung als solche erfolgt außerhalb des Gesetzes. Ist das Rahmengesetz jedoch planungsneutral, kann es keine Bindungswirkung entfalten. Dies zeigt sich zunächst an der Rechtsprechung, die, wie nachfolgend dargestellt, zwar versucht, das Planungsermessen einzuschränken, aber, da es die planspezifische Struktur als Konditionalprogramm zu wenig berücksichtigt, nach wie vor nicht in der Lage ist, das Spannungsverhältnis zwischen gesetzlicher Rahmenplanung und exekutivischer "Vollzugsplanung" befriedigend zu lösen.

a) Beispiel: Rechtsprechung

Die Rechtsprechung entwickelte parallel und zum Teil als Reaktion auf die Kritik in der Literatur (1) ein umfassendes System zur Kontrolle planerischer Ermessensentscheidungen (2). Ausgehend von der Überlegung, daß wesentliches Element der Planentscheidung das Abwägen zu berücksichtigender öffentlicher Belange und gesetzgeberischer Zielvorstellungen sei, wurden hinsichtlich des Abwägungsvorganges grundlegende Kontrollkriterien aufgestellt (3). Danach wird das Gebot gerechter Abwägung zunächst als verletzt angesehen, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist ferner verletzt, wenn in den Abwägungsvorgang an öffentlichen Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge berücksichtigt hätte werden müssen sowie ferner, wenn der Planungsträger die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannte oder der Planungsträger den erforderlichen Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vornahm, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (4). Die Prüfung des Problems, ob der Planungsträger die objektive Gewichtigkeit einzelner Belange ausreichend berücksichtigte, wird anhand gesetzgeberischer Zielvorgaben beurteilt.

-
- (1) Hoppe - Struktur, S. 643; Luhmann - Zweckbegriff, S. 58 ff, 177 ff; Oberndörfer - Strukturprobleme, S. 257 ff; Badura - Planungsermessens, S. 178; Ossenbühl - Gutachten, S. B 163; Wahl - Das Planungssystem, S. 84; Papier - Die Stellung, S. 22 ff; Hoppe - Rechtsschutz, S. 56/57, Anm. 149; auch König - Programmsteuerungen, S. 141 m.w.Nwn.
 - (2) BVerwGE 34, 302 ff; BVerfGE 26, 144, 154 ff; BayVGh n.F. 25, 71, 80 ff; 25, 83, 94 ff; VerFGH NRW, DVBl 1970, 794; enger: BGH NJW 1976, S. 1745 ff.
 - (3) für das Bauplanungsrecht: BVerwGE 34, 301 ff; 45, 309 ff; Planung von Fernsprechnetzen: BVerwGE 34, 1 ff, für das Fernstraßenrecht: BVerwGE 48, 56 ff, für das Luftverkehrsrecht: BVerwGE 56, 110 ff.
 - (4) BVerwGE 34, 302, st. Rspr., vgl. auch BayVGh, BayVBl 1975, S. 169, das Abwägungsgebot ist nunmehr in allen Planbereichen anerkannt, vgl. hierzu auch Gassner, DVBl 81, 4 ff m.w.Nwn.

Um einheitliche und sachgerechte Maßstäbe zur Beurteilung des Abwägungsvorganges zu finden, versucht die neuere Rechtsprechung durch Auslegung der Einzelziele, Bewertung ihrer Wichtigkeit und Vergleich mit den sonstigen, oft widersprüchlichen Zielvorstellungen ein Planungssystem zu erarbeiten, an dem die Einzelentscheidung gemessen werden kann (5).

Durch die Bewertung der "Systemgerechtigkeit" des Ergebnisses des planerischen Abwägungsvorganges und der damit notwendigerweise vorausgehenden Ermittlung des "Systems", gerät die Rechtsprechung bereits in den Bereich "exekutivischer Vollzugsplanung" (6). Die Rechtsprechung dürfte damit an die Grenze der Kontrollmöglichkeit planerischer Entscheidungsprozesse vorgedrungen sein.

Die Rechtsprechung, die einerseits, wie dargelegt, bis an die Grenze ihres Kompetenzbereiches geht, um die Richtigkeit der einzelnen Planentscheidungen in Bezug auf die vorgegebenen Planungsleitsätze beurteilen zu können, hält andererseits auch im Bereich der Plangesetze an der Unterstellung des subsumtionären Gesetzesvollzuges fest. Dabei lag der Schwerpunkt der Überprüfung bisher stets bei der Frage, ob eine planerische Einzelentscheidung mit den vorgegebenen Zielvorgaben in Einklang zu bringen war. Die Ableitung der Einzelentscheidung aus dem bestehenden Zielkatalog ergab sich dabei zwangsläufig. Kaum behandelt wurde die ansich zu prüfende Vorfrage, ob der der Einzelentscheidung vorangestellte Zielkatalog der Exekutive seinerseits als Vollzugsplanung im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG angesehen werden kann.

-
- (5) vgl. BayVGHE 31, 8 (23); das Gericht lehnte im Rahmen der Entscheidung die Eingliederung einer Gemeinde in eine Verwaltungsgemeinschaft als "systemwidrig" und damit rechtswidrig ab; als positive Entscheidung vgl. BayVGHE BayVBl 83, 17 f
- (6) vgl. Lerche - Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 259 m.w.N.; Kopp - Individueller Rechtsschutz, S. 265: "Die Gerichte sind nach dem Grundgesetz und nach der VwGO nicht berufen, selbst Originäraufgaben wahrzunehmen, die die Verfassung der Verwaltung aufgetragen hat. Sie sind auch nicht dazu berufen, die Verwaltungstätigkeit fortzusetzen oder wie Oberbehörden die Verwaltung zu beaufsichtigen oder gar zu bevormunden."
- Zur Diskussion über den Umfang des Rechtsschutzauftrages der Judikative vgl. auch Blümel - Grundrechtsschutz, S. 65 ff, 68 ff

Selbst die oben genannte neuere Rechtsprechung, die "system-gerechte" Einzelplanentscheidungen fordert, prüft die Einzelentscheidung lediglich am Zielkatalog, d.h., Planungssystem der Exekutive (7). Die sich daran anknüpfende Frage, inwieweit das Planungssystem der Exekutive auf einem ableitbaren und abgeleiteten Planungssystem der Legislative beruht, wird, wenn überhaupt, nur oberflächlich geprüft. Deutlich wird dies insbesondere am Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 8.11.1974 (8), der nach wie vor eine grundlegende Entscheidung zum Komplex Landesentwicklungsprogramm bildet. Im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gemäß § 47 VwGO wurde die Verordnung über den Teilabschnitt "Bestimmung der zentralen Orte" des Landesentwicklungsprogrammes vom 3.8.1973 (9) auf ihre Vereinbarkeit mit dem BayLplG (10) hin geprüft. Dabei wurde im Rahmen der Fragestellung, ob die angegriffene Vorschrift (11) auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung beruht, ohne jede Begrün-

-
- (7) vgl. BayVGHE, 31, 8 ff; das Gericht prüft hier die Frage der Systemgerechtigkeit der Eingliederungsmaßnahmen an den Richtlinien für die Gebietsreform der Gemeinden (MABl. S. 845), den "vorläufigen Richtlinien für die Gebietsreform der Gemeinden im Umland der Städte vom 11.12.1972" und dem Gutachten der Sachverständigenkommission zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems in Bayern als "Leitlinien für die Durchführung der Gebietsreform" (vgl. amtliche Begründung zum Entwurf der Neugliederungsverordnung der Staatsregierung vom 12.3.1976, Bay. Landtag, 8. WP., Drucksache 8/2083, S. 6), einschließlich der amtlichen Begründung vom 10.11.1971, (Bay. Landtag, 7. WP., Drucksache 7/1445, S. 26 ff) und der Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte vom 27.12.71 (GVBl, s. 495).
- (8) BayVGHE n.F. 27, 102 ff
- (9) 6.2.1970 - GVBl, S. 9
- (10) hier: § 1 Abs. 1 der VO
- (11) Hoppe - Struktur, S. 643; Luhmann - Zweckbegriff, S. 58 ff; Oberndörfer - Strukturprobleme, S. 257 ff; König - Programmsteuerungen, S. 41 m.w.N.

dung die hinreichende Bestimmtheit im Sinne von Art. 80 Abs. 1 GG, Art. 3, 5, 55 Nr. 2 BV unterstellt. Die sich hier stellenden Probleme der Eigenständigkeit der Planstruktur (12), der sich daraus ergebenden Unmöglichkeit eines subsumtionären Nachvollzuges der Exekutive (13) und des wiederum hieraus resultierenden, durch die Schrankenbestimmungen des Art. 80 Abs. 1 GG, Art. 3, 5, 55 Nr. 2 BV nicht erfaßbaren Freiraumes der Exekutive im Rahmen des Planungsverfahrens wurden nicht berücksichtigt.

Gerade dies hätte bei der Prüfung der hier in Frage stehenden Artikel des Landesplanungsgesetzes nahegelegen. Das Gericht vermied jedoch diese Problematik durch die Unterstellung, in Art. 2 Nr. 3 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 Nr. 3 und Art. 14 Abs. 3 und 4 BayLplG 1970 seien die für die planerische Abwägung der Exekutive maßgeblichen Grundsätze (14) enthalten. Die nähere Untersuchung dieser "Ermächtigungsgrundlagen" zeigt jedoch, daß diese Bestimmungen den ihnen durch das Gericht gegebenen Anspruch, maßgebliche Grundsätze für die planerische Abwägung zu sein, selbst nicht erheben. Art. 13 Abs. 2 Nr. 3 BayLplG 1970 gab der Exekutive lediglich die Möglichkeit, zentrale Orte nach im Landesentwicklungsprogramm - das zu diesem Zeitpunkt rechtlich noch nicht existierte - erst noch festzulegenden Abwägungsgrundsätzen zu bestimmen. Er stellt also selbst nicht planerische Abwägungsgrundsätze für den hier betreffenden Fall der Festlegung zentraler Orte auf. Dadurch wird deutlich, daß der Gesetzgeber eigene maßgebliche, d.h., subsumierbare und für die Exekutive praktikierbare Abwägungskriterien nicht aufstellen wollte, sondern dies der Exekutive im Rahmen der Aufstellung des Landesentwicklungsprogrammes überließ. Dasselbe gilt von Art. 2 Nr. 3 BayLplG (15). Seine systematische Eingliederung und gesetzgeberische Ausgestaltung als "Grundsatz der Raumordnung" zeigt, daß er lediglich die raumordnungspolitische Grundeinstellung und Zielsetzung des Gesetzgebers ausdrücken sollte, nicht jedoch subsumierbare Abwä-

(12) vgl. Ossenbühl - Gutachten, S. B 163

(13) hier: zur Bestimmung der zentralen Orte

(14) zu diesem Begriff vgl. Hoppe - Struktur, S. 644; BVerwGE 34, 301, 304; Badura - Planungsermessen, S. 161 ff

(15) Art. 2 Nr. 3 BayLplG wurde durch die Gesetzesnovelle vom 23.12.1981 nicht geändert

gungskriterien für den exekutivischen Gesetzesvollzug. Die hier angesprochene "Eignung als Mittelpunkt des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens eines bestimmten Einzugsbereiches", die Einstufung nach der "Eigenart und Bedeutung der angestrebten Mittelpunktsaufgaben" und der dementsprechenden Verteilung über das gesamte Staatsgebiet, stellen lediglich Konkretisierungen des allgemeinen Raumordnungszieles in Art. 2 BayLplG i.V.m. § 1 Abs. 1 ROG dar, d.h., der Zielvorstellung des Gesetzgebers, das Staatsgebiet einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient, bzw., möglichst gleichwertige Lebensbedingungen im gesamten Gebiet des Freistaates Bayern zu erreichen.

Die vorgenannten Charakteristika werden vorgesetzt, nicht bestimmt. Die Lösung der für den Abwägungsvorgang der Exekutive allein entscheidenden Frage, wie diese allgemeinen Zielvorstellungen des Gesetzgebers sowohl generell als auch in concreto zu erreichen sind, wird der Exekutive überlassen. Die Exekutive war somit gezwungen und durch Art. 13 Abs. 1 und 2 Nr. 3 BayLplG ausdrücklich beauftragt, die für die Abwägung maßgeblichen Kriterien selbst zu erarbeiten. Genau hier liegt jedoch der exekutivische Freiraum, das exekutivische Planungsermessen. Unabhängig von der Ansicht, daß das der Exekutive eingeräumte Planungsermessen, d.h., die planerische Gestaltungsfreiheit (16), aufgrund ihrer Zukunftsorientiertheit bezüglich der Situationseinschätzung und Prognose nur beschränkt gerichtlich nachprüfbar sei (17), wurde erkannt, daß hier die Grenze des herkömmlichen, an den Kautelen der Art. 80 Abs.1 GG, Art. 3, 5, 55 / Nr. 2 BV meßbaren, subsumtionären Gesetzesvollzuges überschritten wurde. Selbst wenn die aus dieser Tatsache fließende, aus der Sicht des subsumtionären Gesetzesvollzuges drohende Konsequenz der mangelnden Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage im Sinne von Art. 80 Abs. 1 GG, Art. 3, 5, 55 Nr. 2 BV vermieden werden sollte, hätte es doch der Begründung bedurft, daß, z.B. unter Hinweis auf die spezifische Planstruktur oder die Notwendigkeit, der Exekutive bei

(16) zu diesem Begriff vgl. Hoppe - Struktur, S. 644; BVerwGE 34, 301, 304; Badura - Planungsermessen, S. 161 ff

(17) BayVGh, BayVB1 75, S. 169; BVerwGE 34, 301, 304; BVerfGE 26, 144

Planungen eigenschöpferisches Ermessen zu ermöglichen, bei Planungsgesetzen der Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, für die Exekutive subsumierbare maßgebliche Planungsmaßstäbe zu setzen. Hätte das Gericht jedoch diese Begründung gewählt, hätte es dann allerdings die Unterstellung einer wirksamen verfassungsrechtlichen Kontrolle durch die Kautelen der Art. 80 Abs. 1 GG, Art. 3, 4, 55 Nr. 2 BV aufgeben müssen. Als Folge davon hätte sich zum einen die Frage der Grenzen der gerichtlichen Kontrolle des exekutivischen Planungsermessens im Hinblick auf den rechtsstaatlich erforderlichen Rechtsschutz der Planungsbetroffenen verschärft gestellt und zum anderen hätte notwendigerweise das Problem der Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung und Exekutive, d. h., hier die grundsätzliche Frage, ob bzw., inwieweit der Gesetzgeber berechtigt war, die Ausarbeitung der maßgeblichen Grundsätze für die exekutivische, planerische Abwägung beim Vollzug des Bayerischen Landesplanungsgesetzes der Exekutive selbst zu überlassen, behandelt werden müssen.

Es ist bedauerlich, daß das letztgenannte Problem, das in der Literatur seit langem erkannt und erörtert wird (18), im Rahmen der bis heute richtungsweisenden Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes unerörtert blieb. Auch die jüngste Entwicklung in der Rechtsprechung (19) zeigt, daß zwar allmählich die Forderung nach legislativer Rahmensetzung anerkannt wird, gleichzeitig jedoch die Anforderungen an diese Rahmensetzung so

(18) zur parlamentarischen Kontrollkompetenz, Verhältnis: Parlament - Exekutive, Budgethoheit, Repräsentationsvorrang, Arten parlamentarischer Beteiligung: Schramm - Stellenwert, S. 649, 650 m.w.Nw; Schmidt/Abmann - Planung, S. 545; Rietdorf - Kooperation, S. 589; Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform - Bundestagsdrucksache VI 3829, Abschn.C V 2 S. 46 gg; Badura - Auftrag, S. 450, 451; Fricke - Mitwirkung, S. 406 ff; Kaiser - Referat, S. 874, 875; v. Peter - Zur Beteiligung, S. 336 ff; Kewenig - Planung, S. 23 ff; Vitzthum - Parlament und Planung, S. 307 ff.

(19) BayVerfGHE 31, 99 (125) zur Gemeindegebietsreform: "ist einzuräumen, daß es ... nahegelegen hätte, die Entscheidung .. entweder durch den Gesetzgeber selbst zu treffen oder einem Rahmengesetz vorzubehalten, das die Leitlinien der Gebietsreform festlegt".
vgl. auch BayVGH BayVB1 1982, 726 (727); BVerfG DVBl 1981, S. 450; jüngst auch Bay VGH Bay VB1 1983, S. 727

gering wie bisher ausgestaltet werden, daß selbst pauschalste gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zumindest im Hinblick auf den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes sowie den Bestimmtheitsgrundsatz als ausreichend angesehen werden.

Durch die rechtliche Unterbewertung des Gesetzesvorbehaltes und des Bestimmtheitsgrundsatzes wird der bemerkenswerte Versuch, im Rahmen der Prüfung der Einhaltung des Abwägungs- und des Gemeinwohlgebotes zu ermitteln, ob die konkrete Planentscheidung dem "System" (20), d.h., der Gesamtheit der vorgegebenen Planungsdirektiven, entspricht, in Frage gestellt. Zwar wird betont, daß die Planungskriterien einer einheitlichen Konzeption bedürfen, um eine systemgerechte Entscheidung zu ermöglichen. Andererseits erfordert die Ermittlung der systemgerechten Planentscheidung gerichtliche Zweckmäßigkeitsüberlegungen, die die Gefahr originärer gerichtlicher Planentscheidungen in sich bergen. Dabei bleibt unberücksichtigt, daß das System, an dem die konkrete Planentscheidung gemessen wird, mangels ausreichender Zielvorgaben der Legislative das originäre Planungssystem der Exekutive darstellt. Dies rechtfertigt zwar einerseits die materiell immer konsequenter durchgeführte Gerichtskontrolle, fördert jedoch andererseits die offensichtlich bestehende Tendenz der Legislative, die Aufstellung grundlegender Planungskonzeptionen weiterhin der Exekutive zu überlassen. Die Rechtsprechung vergibt darüberhinaus die Chance, die Legislative zur Schaffung allgemeinverbindlicher und somit transparenter Planungssysteme zu zwingen und dadurch die Exekutive und nicht zuletzt sich selbst vor originären Planentscheidungen zu bewahren.

(20) BayVGHE n.F. 31, 8 f; BayVerfGH BayVB1 1978, S. 426 ff; BayVGH BayVB1 1978, S. 271 ff

b) Beispiel: Planungsvorgaben

Das Bayerische Landesplanungsgesetz dokumentiert in Art. 2 BayLplG die generellen Zielvorstellungen des Gesetzgebers und weiter den Willen, der Exekutive ein möglichst wirkungsvolles Planungsinstrumentarium an die Hand zu geben. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung an die Exekutive im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 3, 5, 55 Nr.2 BV sind erfüllt, soweit das Planungsinstrumentarium als solches betroffen ist. Im Gegensatz zum herkömmlichen Gesetzesvollzug, der bereits vollziehbare Tatbestände des Gesetzgebers vorfindet, und sich daher bereits tatbeständig, wenn auch mit ergänzender Konkretisierung, im Rahmen der durch den Gesetzgeber vorgegebenen Grenzen bewegen muß, vollzieht sich der Gesetzesvollzug des BayLplG als Plangesetz jedoch in zwei getrennte Stufen. Die erste Stufe regelt die generellen Möglichkeiten der Exekutive, das durch den Gesetzgeber zur Verfügung gestellte landesplanerische Instrumentarium zu benützen. Insoweit wurde durch den Gesetzgeber ein, wenn auch abstrakter, in der Regel doch klarer und eindeutiger Maßnahmenkatalog vorgegeben. Die zweite Stufe des Gesetzesvollzuges betrifft die Anwendung dieses Maßnahmenkataloges. Soweit diese zweite Stufe des Gesetzesvollzuges berührt wird, zeichnet sich das BayLplG durch äußerste Zurückhaltung aus. Wie die Exekutive das ihr zu Verfügung gestellte Instrumentarium handhaben soll und mit welcher Tendenz hiervon Gebrauch gemacht werden soll, ist aus den Planvorgaben des BayLplG kaum ersichtlich (1). Die Handhabung des Maßnahmenkataloges bleibt daher weitgehend der Exekutive überlassen.

(1) vgl. Art. 13 Abs. 2 Ziff. 3: "... sowie Grundsätze für den weiteren Ausbau zu bestimmen;

Nur wenn man die Ansicht vertritt, daß sich Inhalt und Ausmaß der Ermächtigung zur Anwendung des Planungsinstrumentarium aus der Gesamtheit des der Exekutive zur Verfügung gestellten Planungsinstrumentariums einschließlich sämtlicher vorgegebener Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung ergebe, gelangt man zur Inhalts- und Ausmaßbestimmung durch den Gesetzgeber. Diese von der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichtes vertretene sogenannte Programmformel (2) bezieht sich jedoch primär lediglich auf die Zweckbestimmung der Ermächtigung, nicht automatisch auf Inhalt und Ausmaß und setzt zum anderen voraus, daß ein vom Gesetzgeber gesetztes Programm, und zwar hier hinsichtlich der Anwendung der Richtlinien, besteht und erkennbar wird (3).

(2) vgl. BVerfGE 5, 71

(3) BVerfGE 5, 71

Für die Frage der ausreichenden Bestimmtheit der Planungsvorgaben zur Anwendung des Planungsinstrumentariums ist somit entscheidend, ob aus den Planungsgrundsätzen des § 2 Abs. 1 ROG i.V.m. Art. 2 BayLplG im Hinblick auf die Art. 80 Abs. 1 GG, Art. 3, 5, 55 Nr. 2 BV ein Programm des Gesetzgebers mit kontrollierbarer Wirkung für die Exekutive bezüglich der Anwendung des Planungsinstrumentariums abgeleitet werden kann. Denn grundsätzlich sind die einzelnen Entscheidungsbereiche des Landesplanungsprogrammes gem. Art. 13 Abs. 2 BayLplG unter Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung zu regeln. Zumindest theoretisch soll hierdurch die planerische Gestaltungsfreiheit über das Abwägungserfordernis gem. § 2 Abs. 2 ROG direktiv gebunden werden.

Wie bereits oben dargelegt, stellen die Raumordnungsgrundsätze jedoch lediglich ungewichtete Zielvorstellungen des Gesetzgebers dar. Sie enthalten entwicklungsorientierte generelle Aussagen des Gesetzgebers für die aus der Sicht des Gesetzgebers wünschenswerte Entwicklung des Staatsgebietes (4), d.h., stellen Zweckbestimmungen im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG für die Planung "an sich" dar. Jeder einzelne Grundsatz des § 2 Abs. 1 ROG i.V.m. Art. 2 BayLplG enthält nur, wenn er isoliert, d.h., losgelöst von dem Gesamtkatalog, betrachtet wird, den Anspruch auf Berücksichtigung in sich. Er entfaltet über den Abwägungsvorgang nur scheinbare Kontrollfunktion, denn die Anwendung des zur Verfügung gestellten Planungsinstrumentariums erfordert die Berücksichtigung des Gesamtkataloges durch gegenseitige Abwägung der einzelnen ungewichteten Zielvorstellungen des Gesetzgebers. Aus dem allgemein formulierten Ziel kann daher noch nicht auf dessen Berücksichtigung im Einzelfall geschlossen werden (5).

-
- (4) vgl. Art. 13 Abs. 1 BayLplG: "Das Landesentwicklungsprogramm (Arm. des Verfassers: d.h., die Exekutive) legt die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebietes als Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest".
- (5) Mayer/Helbig - Ziele, S. 164

Aufgabe der Exekutive im Rahmen des Gesetzesvollzuges ist es somit nicht primär, die vorgegebenen Ziele zu erreichen, sondern vielmehr, die sich aus den ungewichteten Zielvorstellungen ergebenden Konflikt und Widersprüchlichkeiten durch Abwägung im Einzelfall zu lösen und dennoch eine "anzustrebende" Entwicklung des Staatsgebietes zu erreichen.

Die allgemeinen Planungsgrundsätze des § 2 Abs. 1 ROG i.V.m. Art. 2 BayLplG besitzen daher ihrer Zweckbestimmung nach primär keine Kontrollfunktion in Richtung auf eine vom Gesetzgeber gewollte und die Exekutive bindende Richtung der anzustrebenden Entwicklung des Staatsgebietes. Zurecht betonen Mayer/Helbig (6), daß die primäre Betonung des den Zielen immanent enthaltenen Ordnungsgedankens sowohl vom Parlament als auch der Öffentlichkeit mit Erstaunen zur Kenntnis genommen werden würde (7). Berücksichtigt man ferner, daß zum Zeitpunkt des Erlasses des BayLplG generell keine klaren Vorstellungen über die künftige "anzustrebende" Entwicklung des Bayerischen Staatsgebietes vorhanden waren, daß zu diesem Zeitpunkt die Exekutive noch nicht einmal die Bestandsaufnahme der bisherigen Entwicklung abgeschlossen hatte, wird ersichtlich, daß die Festschreibung der allgemeinen Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht im Hinblick auf die Ausübung irgendwelcher Kontrollfunktionen gegenüber der Exekutive erfolgte, sondern vielmehr den generellen Willen des Gesetzgebers betonen sollte, daß das Staatsgebiet einer geordneten Planung unterworfen werden sollte. Die Betonung liegt daher notwendigerweise auf der den Grundsätzen und Zielen innewohnenden Entwicklungskomponente (8).

(6) Mayer/Helbig - Ziele, S. 164, 165

(7) nach Mayer/Helbig - Ziele, S. 164 würde eine die konditionale Struktur der Ziele betonende Formulierung etwa lauten: "falls ein Planungsträger im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeit tätig wird, darf dies nur in dem durch die Ziele gesteckten Rahmen geschehen."

(8) Mayer/Helbig - Ziele, S. 164

Das Fehlen einer entwicklungspolitischen Gesamtkonzeption des Gesetzgebers führte automatisch zu einem ungewichteten Wunsch-katalog an nach dem Willen des Gesetzgebers zwar theoretisch, nicht jedoch praktisch erreichbarer Zielvorstellungen. Dem entspricht die jeweils positive Formulierung der Grundsätze, wie z.B. in Art. 2 Ziff. 1: "der geographischen Lage Bayerns im Bundesgebiet ist Rechnung zu tragen", in Art. 2 Ziff. 3: "Geimeinden ... sollen nach Eigenart und Bedeutung der angestrebten Mittelpunktsaufgaben eingestuft werden", in Art. 2 Ziff. 4: "Die Erfordernisse einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltungsorganisation sind zu beachten", in Art. 2 Ziff. 5: "Auf eine sinnvolle überörtliche Zuordnung von Arbeits- und Wohnstätten ist hinzuwirken", in Art. 2 Ziff. 8: "Verkehrsanlagen und Verkehrsbedienung sollen so geplant werden, daß sie leistungsfähige Verbindungen gewährleisten " oder in Art. 13 Abs. 1: "Das Landesentwicklungsprogramm legt die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung ... fest" und in Art. 4 Abs. 2: "In der Begründung (9) sollen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach der voraussichtlichen Dringlichkeit ihrer Verwirklichung eingestuft werden."

Hat es jedoch die Exekutive in der Hand, eigene Abwägungskriterien zur Konfliktlösung zwischen den oft gegensätzlichen Zielvorstellungen des Gesetzgebers zu entwickeln und damit primär die zukünftige Entwicklung des Staatsgebietes zu steuern, kann im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht von einem Programm des Gesetzgebers (10) hinsichtlich der anzustrebenden Entwicklung des Staatsgebietes gesprochen werden. Vielmehr muß davon ausgegangen werden, daß die Legislative es der Exekutive überlassen hat, dieses Programm gerade zu entwickeln und damit konsequenterweise die für die konkrete Ausführung der Planung maßgeblichen Planungsgrundsätze und Maßstäbe gerade nicht vorgegeben hat bzw. nicht vorgeben konnte.

-
- (9) Amm. des Verfassers: Diese setzt zu verwirklichende konkrete Projekte voraus; vgl. auch Mayer/Helbig - Ziele, S. 165
- (10) BVerfGE 5, 71

Spielen sich jedoch die Abstimmungsprozesse auf den unteren Planungsebenen außerhalb der Ermächtigungsgrundlage ab, ist somit die Ermächtigungsnorm planungsneutral, so können Fehlentscheidungen der Exekutive im Rahmen der Abwägungs- und Abstimmungsprozesse nicht mehr durch kontrollierenden Vergleich des Ergebnisses mit der Ermächtigungsnorm festgestellt werden. Zwar ist, wie Badura (11) zu recht betont, anzuerkennen, daß zum administrativen Gesetzesvollzug "ein wesentliches Element der Mitgestaltung und ergänzender Konkretisierung" gehört. Denn das Gesetz bedarf regelmäßig "eines erheblichen Moments aktiver Ergänzung, Vorbereitung, Planung und Verdeutlichung" durch die Verwaltung. Ferner ist unbestreitbar, daß gerade Planung einen Gestaltungsspielraum erfordert, sowie die Befugnis zur Planung diesen Gestaltungsspielraum in sich birgt (12). Das Fehlen einer entwicklungspolitischen Gesamtkonzeption des Gesetzgebers führt jedoch dazu, daß die aufgrund gesetzlicher Ermächtigung gestattete Planung durch die Ausübung des Planungsermessens ein erhebliches rechtliches Eigenleben entwickeln kann, das mit der Ermächtigungsnorm im konkreten Fall nicht mehr übereinstimmen muß, ohne jedoch gleichzeitig gegen die Ermächtigungsnorm zu verstoßen. Die Exekutive wird vielmehr in die Lage versetzt, z.B. im Rahmen der "anzustrebenden Entwicklung" je nach Gewichtung des Zielkataloges die Entwicklung auf Gemeinde-, Teilregions-, Regions- und sogar Landesebene sachbezogen zu fördern oder zu drosseln, ohne daß eine der konträren Festlegungen gegen die Ermächtigungsnorm verstoßen müßte. Mangels eigener Gesamtzielkonzeption des Gesetzgebers läßt sich dabei die Rechtmäßigkeit der einzelnen Planentscheidung nicht mehr anhand der Ermächtigungsgrundlage, sondern allenfalls anhand des von der Exekutive eigenverantwortlich aufgestellten Planungskonzeptes beurteilen.

Dieses Ergebnis entspricht dem Entscheidungsgehalt des Bayerischen Landesplanungsgesetzes, des Landesentwicklungsprogrammes sowie der Regionalpläne in Bezug auf ihre Planstruktur. Solange

(11) Badura - Das Planungsermessen, S. 168, 169

(12) BayVGH BayVB1 1975, S. 169 m.w.Nw.; Badura - Planungsermessen, S. 170 m.w.Nw.

das Bayerische Landesplanungsgesetz keine eigene Abstimmungsleistung hinsichtlich der Handhabung des ungewichteten Zielkataloges erbringt, müssen die inhaltlich ausschlaggebenden Entscheidungen (13) von der Exekutive im Rahmen des Landesentwicklungsprogrammes und der Regionalpläne getroffen werden. Eine Ableitung des im Rahmen des Landesentwicklungsprogrammes aufgestellten Zielkonzeptes im Sinne planbindender gesetzgeberischer Vorgaben wäre nur dann möglich, wenn das Planungskonzept des Landesentwicklungsprogrammes an im Rahmen des Bayerischen Landesplanungsgesetzes erfolgte Abstimmungsprozesse gebunden wäre (14). Dies ist jedoch aufgrund des ungewichteten und zum Teil widersprüchlichen Zielkataloges nicht der Fall. Das Bay LplG kann daher nicht als "planbindend" (15) angesehen werden. Erst das Landesentwicklungsprogramm, das aufgrund eigener Zielabwägungsprozesse eine Gesamtplanungskonzeption für den Landes- und regionalen Bereich enthält, ist planbindend für die unteren Planungsebenen (16).

Dieses Ergebnis widerspricht jedoch den Anforderungen der Rechtsprechung, die diese aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes (17) über Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zumindest prinzipiell an die Legislative stellt. Danach soll diese Bestimmung das Gewaltenteilungsprinzip (18) durch Zuweisung der Normsetzung an die Legislative und Zuwendung des Normvollzuges an die Exekutive gewährleisten. Dabei wird zum einen die lediglich "abgeleitete Normsetzung" der Exekutive betont, die sich nur in einem beschränkten, vom Gesetzgeber vorgezeichneten Raum vollziehen lasse und zum anderen zu verhindern versucht, daß sich das Parlament durch pauschale Übertragung normsetzender Gewalt auf die Exekutive seiner

(13) Wahl - Das Planungssystem, S. 87

(14) so auch Wahl - Das Planungssystem, S. 91

(15) zur Abgrenzung der "planbindenden" und "planabhängigen" Pläne vgl. Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht I, § 47 X c; Wahl - Das Planungssystem, S. 91/92

(16) vgl. z.B. LEP - Bayern Teil A III, S. 57-64 (Ziele), S. 67-86 (Begründung) als funktionale Gesamtkonzeption zur Bestimmung der strukturellen Position von Gemeinden, Teilbereichen der Region und Regionen;

(17) seine Geltung ergibt sich aus Art. 20 Abs. 3 GG (BVerfGE 40, 237, 248)

(18) BVerfGE 34, 52, 59 ff

Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft entzieht. Nach ständiger Rechtsprechung (19) wird der Gesetzgeber als verpflichtet angesehen, zumindest in grundlegenden normativen Bereichen, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich sind, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Der Rechtsbereich Landesplanung gehört aufgrund seiner Zweckbestimmung, lang- und mittelfristige Gesamtzielkonzeptionen für das Bayerische Staatsgebiet zu entwickeln, zu diesen grundlegenden normativen Bereichen im Sinne der Rechtsprechung. Denn die aus dem Landesentwicklungsprogramm ersichtliche Gesamtzielkonzeption entfaltet über die normierten Anpassungspflichten weitreichende Auswirkungen sowohl in Bezug auf die untergeordneten Planungsstufen, die diese Planungsstufen repräsentierenden Planungsträger, als auch in Bezug auf die Staatsbürger als letztlich Planbetroffene. Setzt man diese theoretischen Anforderungen zu den oben dargelegten Entscheidungsgehalten des BayLplG und des Landesentwicklungsprogrammes in Bezug, zeigt sich, daß zwischen Theorie und Praxis ein auffälliges Mißverhältnis besteht. Im Verhältnis zwischen Bayerischem Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm besteht nicht Planbindung, sonder Planneutralität. Das Landesentwicklungsprogramm ist nicht abgeleitete Normsetzung, sondern originäre Normsetzung, soweit es die Entwicklung einer zielorientierten Gesamtkonzeption betrifft.

Dieses Ergebnis ist, wie dargelegt, zum Teil darauf zurückzuführen, daß der Gesetzgeber selbst keine zielorientierte Gesamtkonzeption entwickelte, zum Teil aber auch darauf, daß die Ableitungsvorgänge zwischen den einzelnen Planungsstufen in anderer Weise ablaufen, als im Rahmen des tatbestandlich vorformulierten Gesetzesvollzuges. Während Rechtsnormen regelmäßig als gesetzliche Grundlagen Tatbestände für von der Verwaltung nach Ermessen auszusprechende Rechtsfolgen normieren (20), also Ent-

(19) BVerfGE 34, 52, 59, 165 (192 ff)

(20) BVerfGE 34, 165, 192 ff; 40, 237 (249); 41, 251 (26); 45, 400 (417 ff); 47, 46 (78 ff); 48, 210 (211)

scheidungsprozesse als Informationsverarbeitung nach dem "Wenn-Dann-Schema" festlegen (21), werden Entscheidungen bei Plänen nach dem "Zweck-Mittel-Schema" festgelegt (22). Die tatbestandliche Formulierung erfaßt generell-abstrakte Merkmale dadurch, daß sie Klassenbegriffe im logischen Sinne bildet; die Einzelfallkonkretisierung fragt dann danach, ob der vorliegende Sachverhalt den Merkmalen des abstrakten Tatbestandes entspricht, ob der konkrete Fall als Element der vom Tatbestand definierten Klasse gelten kann. Die logische Struktur des Planes dagegen besteht in der Bildung bzw. Optimierung von Mittelkombinationen im Hinblick auf Ziele. Einzelne Regelungsobjekte interessieren nicht als Element einer generellen Klasse, sondern als "Glieder einer Kombination" (23). Dabei erfolgt die Abstimmung zwischen den Zielen untereinander durch systematische Gesamtgewichtung.

Solange das Bestimmtheitsgebot jedoch an die Verknüpfung von Tatbestand und Rechtsfolge gebunden wird, kann es nur unter den hier gegebenen Voraussetzungen die inhaltliche Bestimmtheit und geforderte Eindeutigkeit erreichen (24). Die von der Rechtsprechung zur Gewährleistung des Grundsatzes der Gewaltenteilung entwickelten Grundsätze wie "Vorhersehbarkeitsformel" (25), "Selbstentscheidungsformel" (26), die Forderung nach ausdrück-

(21) vgl. BVerfGE 49, 89 zur Verpflichtung des Gesetzgebers, normative Grundsatzentscheidungen für oder gegen die rechtliche Zulässigkeit der friedlichen Nutzung von Kernenergie zu treffen; das Gericht bejaht auch hier die alleinige Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers für normative Grundsatzentscheidungen wegen der weitreichenden Auswirkungen der Kernenergie auf die Bürger, insbesondere auf ihren "Freiheits- und Gleichheitsbereich" und "auf die allgemeinen Lebensverhältnisse"

(22) vgl. Badura - Das Planungsermessen, S. 167

(23) vgl. Hoppe - Struktur, S. 643 m.w.Nwn.
insbesondere Fußnote 33, 34

(24) vgl. Hoppe - Struktur, S. 643

(25) Wahl - Das Planungssystem, S. 86 Ziff. 3

(26) vgl. Schmidt/Aßmann - Grundfragen, S. 151

licher oder zumindest einwandfreier Deutlichkeit der Ermächtigung (27), die "Programmformel" (28) oder die Kombination dieser Grundsätze (29) gehen bei Plangesetzen bereits deshalb ins Leere, weil sie im Rahmen des subsumtionären Gesetzesvollzuges entwickelt wurden und daher die plantypischen Eigenheiten, insbesondere die Planstruktur als Zweckprogramm, nicht berücksichtigen können. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG bildet lediglich einen geeigneten Maßstab für den subsumtionären Gesetzesvollzug, nicht jedoch für den "Vollzug" von Plangesetzen. Dadurch, daß die Rechtsprechung Plangesetze zumindest im Rahmen des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes und des Bestimmtheitsgebotes durch die unveränderte Übernahme der aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entwickelten Grundsätze am Maßstab des subsumtionären Gesetzesvollzuges mißt, ermöglicht sie es dem Gesetzgeber, sich auf die Vorgabe ungewichteter Grundsatz- und Zielkataloge zu beschränken. Insbesondere die herkömmliche Auslegung des Bestimmtheitsgrundsatzes (30), die einen sinnvollen exekutivischen Nachvollzug des pauschalen gesetzgeberischen Willens genügen läßt, die ausreichende Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage zu bejahen, erhält in der Anwendung auf die Plangesetze als Zweckprogramm eine Dimension, die den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes ad absurdum führen kann. Denn der Rückschluß aus dem sinnvollen "Plangesetzesvollzug" auf den vermuteten Willen des Gesetzgebers kann dazu führen, daß der angebliche Wille des Gesetzgebers unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung der gesetzgeberischen Zielvor-

(27) BVerfGE 1, 14; 2, 307; 4, 7

(28) BVerfGE 2, 307; 5, 71

(29) BVerfGE 5, 71

(30) BVerfGE 5, 71; BayVerfGHE 31, 99 (126 ff)

Obwohl z.B. der BayVerfGH in der vorstehend zitierten Entscheidung dazu neigte, die Entscheidung über eine allgemeine Gebietsreform auf Gemeindeebene entweder durch den Gesetzgeber selbst treffen zu lassen oder einem Rahmengesetz vorzubehalten - Arg: S. 125: "Das parlamentarische Verfahren gewährleistet ein höheres Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und der Entscheidungssuche und damit auch größere Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen." behandelt er diese Problematik primär unter Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten: S. 125 "Diese Gesichtspunkte hätten es zweckmäßiger erscheinen lassen, wenigstens die Grundsätze und Ziele der Gemeindegebietsreform - über die getroffene Regelung hinaus - durch ein Gesetz im formellen Sinne festzuschreiben."

gaben umso deutlicher und damit "bestimmter" erscheint, je differenzierter und damit sinnvoller die Exekutive das von ihr eigenständig entwickelte Gesamtplanungskonzept ausarbeitet. Bei Gesetzen, wie dem BayLplG, die keine gesetzgeberische Gesamtzielkonzeption enthalten, führt dies letztlich dazu, daß die im Rahmen des Landesentwicklungsprogrammes von der Exekutive originär entwickelte Gesamtplanungskonzeption über den Rückschluß aus dem sinnvollen Planvollzug zur vermuteten Gesamtplanungskonzeption der Legislative wird. Je pauschaler und widersprüchlicher die gesetzgeberischen Zielvorgaben sind und je größer dadurch die Notwendigkeit für die Exekutive ist, eigenständige Zielkonzeptionen zu entwickeln, desto leichter wird der Rückschluß aus dem sinnvollen Planvollzug auf den vermuteten gesetzgeberischen Willen. Unter Anwendung der herkömmlichen Auslegungsgrundsätze läßt sich somit die Bestimmtheit planerischer Ermächtigungsgrundlagen umso leichter bejahen, je weiter die exekutivische "Vollzugsplanung" von der Anforderung der "abgeleiteten Planung" entfernt ist, solange diese nur als Gesamtkonzeption als sinnvoll ausgelegt werden kann.

Die zum subsumtionären Gesetzesvollzug entwickelten Abgrenzungskriterien zwischen legislativer und exekutivischer Normsetzung sind somit bei unveränderter Anwendung nicht zur Abgrenzung der Kompetenzbereiche im Planungssektor geeignet.

Will man das verfassungsrechtliche Gewaltenteilungsgebot auch im Rahmen der Plangesetze gewährleisten, müssen neue Behandlungskriterien entwickelt werden, die der Struktur der Plangesetze als Zweckprogramme gerecht werden (31).

(31) BVerfGE 19, 354, 361; 20, 257, 268 ff; 22, 180
vgl. insbesondere BVerfGE 20, 257, 268 ff; 22, 180
so auch Schmidt/ABmann - Planung, S. 545; Schramm -
Stellenwert, S. 649, 651; Stich - Planstufen, S. 589 ff;
Zeller - Mitwirkung, S. 604; Kaiser - Referat, S. 874;
Ewers - Raumordnung, S. 82 ff; Wahl - Das Planungssystem,
S. 84; Manner - Planfeststellungsverfahren, S. 111;
Badura - Planungsermessen, S. 175

3. Lösungsmöglichkeiten

In der Literatur werden seit Jahren Lösungsmöglichkeiten zur Wahrung des Gewaltenteilungsgebotes erörtert. Diese sollen nachstehend als Überblick dargestellt werden. Gleichzeitig sollen diese Lösungsvorschläge zum einen in Bezug zum BayLplG gesetzt, und zum anderen überprüft werden, inwieweit das BayLplG vom 1.1.1982 diese Vorschläge berücksichtigen.

a) Zustimmung des Landtages gem Art. 14 Abs. 3 BayLplG

Die unter dem Stichwort "Parlamentarisierung der Planung" laufende Diskussion (1) versucht, die Inhalte des Gewalten-

(1) zum Meinungsstand vgl. Vitzhum - Parlament und Planung, S. 105 ff; Ossenbühl - Gutachten B 80; Kleffmann - Mitwirkungsmöglichkeiten, S. 423 ff

teilungsgrundsatzes auslotend (2), für den Planungsbereich gültige Regeln parlamentarischer und exekutivischer Zusammenarbeit zu erarbeiten. Im Rahmen dieser Arbeit kann hierauf im einzelnen nicht eingegangen werden. Als vorläufiges Ergebnis deutet sich die verfestigende Tendenz ab, Planung zumindest im Bereich der Staatsleitung (3) Legislative und Exekutive als gemeinsame Aufgabe zuzuordnen (4).

Die Verfassungsrechtsprechung (5) bestätigte dieses Ergebnis insoweit, als sie unter Bezugnahme auf die herrschende Staatsrechtslehre (6) zum Gewaltenteilungsgrundsatz einen allumfassenden Vorrang des Parlaments und seiner Entscheidungen gegenüber der Exekutive verneinte (7). In dem Bereich der Rechtsetzung, für den das Grundgesetz über den sich aus Art. 20 Abs. 3 GG ergebenden (8) Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes eine Kompetenzzuordnung enthält (9), wird jedoch die Verpflichtung des Gesetzgebers

-
- (2) primäre Planungskompetenzen der Exekutive: Friauf/Stephan - Die verfassungsrechtliche Problematik, S. 649; wohl auch Fricke - Mitwirkung, S. 406; Achterberg DVBl 1972, S. 844;
primäre Planungskompetenzen der Legislative: Städele - Stabilitätsgesetz, S 130 m.w.Nw.; gemeinsame Planungskompetenzen: Ossenbühl - Gutachten B 65 m.w.Nw.; Lanz - Politische Planung, S. 102, 112; Vitzthum - Parlament und Planung, S. 257 m.w.Nw.; Seemann - Zur politischen Planung, S. 406 f; Friesenhahn - Parlament und Regierung, S. 9, 37 ff m.w.Nw.; Kleffmann - Parlament und Planung, S. 425; Kewenig - Planung, S. 25, 31; so jetzt auch Bay VGH v. 7.7.83 Bay VBl 1983, S. 726 m.w.Nw.
- (3) zum Begriff der Staatsleitung vgl. Vitzthum - Parlament und Planung, S. 259, 264; Badura - Stichwort "Regierung", S. 2166 f
- (4) vgl. Fußnote (6)2
- (5) BVerfGE 49, 89 ff (Kalkar)
- (6) Maunz/Dürig/Herzog/Scholz - GG, Art. 20 Rdnr. 78-80 m.w.Nw. Scharner - Das parlamentarische Regierungssystem, S. 633, 635 Ossenbühl - Verwaltungsvorschriften, S. 186 ff (199); Vitzthum - Parlament und Planung, S. 259 ff
- (7) BVerfGE 49, 89, 91: "Das Grundgesetz spricht dem Parlament nicht einen allumfassenden Vorrang bei grundlegenden Entscheidungen zu".
- (8) BVerfGE 40, 237 (248), 49, 89 (91)
- (9) BVerfGE 49, 89 (98)

bestätigt, "in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung (10), soweit diese staatlicher Regelung zugänglich sind, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen" (11).

Für die Organisation der aus der gemeinsamen Aufgabenstellung erforderlichen Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive wurde eine Vielzahl von Modellen entwickelt (12). Dadurch soll eine unmittelbare Mitwirkung der Parlamente (13) an der Planung ermöglicht werden.

Das BayLplG 1970 berücksichtigt diese Reformvorschläge nicht. In Art. 19 BayLplG 1970 war lediglich ein in zweijährigem Turnus zu erfüllendes Informationsrecht des Parlaments vorgesehen.

-
- (10) dazu, daß die Rechtssubjektsstellung der Gemeinden im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG der des einzelnen Bürgers als Objekt staatlicher Entscheidung entspricht, vgl. Sondervotum Hirsch in BVerfGE 56, 298 (352/353)
- (11) BVerfGE 49, 89 (91 unter Hinweis auf st. Rspr. insbesondere BVerfGE 34, 165 (192); 40, 237 (249); 41, 251 (260); 45, 400 (417); 47, 46 (78 ff); 48, 210 (221), Bay VGH Bay VB1 1983, S. 727
- (12) zu den bisher vorgeschlagenen Verfahrens- und Organisationsmodellen vgl. Übersicht Böckenförde - Planung, S. 445 ff; Ossenbühl - Gutachten B 80 ff; Vitzthum - Parlament und Planung, S. 260 ff; Schröder - Planung, S. 46 ff; Herzog - Gutachten, S. 114 ff; Kleffmann - Parlament und Planung, S. 425, 427 m.w.Nw.; Wahl - Das Planungssystem, S. 223 ff insb. Übersicht auf S. 230
- (13) z. B. durch Parlamentsausschüsse - Vorschläge gehen von zentralen beratenden Ausschüssen (vgl. Rietdorf zit. in Enquete-Kommissionsdrucksache Nr. 008 vom 5.10.1971, S. 12) bis zu Planungsausschüssen mit für das Parlament verbindlichen Entscheidungskompetenzen (vgl. Böckenförde - Planung, S. 447, 554); zum Problem des Art. 77 GG i.V.m. Art. 121 GG bei Planungsausschüssen mit Entscheidungskompetenz: vgl. Ossenbühl - Gutachten B 103 m.w.Nw.; Herzog - Gutachten, S. 158; auch BVerfGE 1, 144, 152; 2, 143, 161 - oder Aufteilung zwischen Ziel- und Programmplanung und Programmauswahl - vgl. Hirsch - Parlament und Verwaltung, S. 178 ff, vgl. im übrigen Fußnote (15); zur Kritik parlamentarischer Beteiligung vgl. Schäfer - Entlastung, S. 443; zu den Vorschlägen zur Stärkung der oppositionellen Kontrollfunktion vgl. Friedrich - Landesparlamente, S. 149, Voigt - Einfluß, S. 103; Vitzthum - Parlament und Planung, S. 333 ff

Durch die Neufassung des Art. 14 Abs. 3 BayLplG wird der sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergebenden allgemeinen Aufgabenzuweisung, nach der politischen Grundsatzplanung als gemeinsame Aufgabe von Parlament und Regierung anzusehen ist (14), Rechnung getragen. Die Neufassung erfüllt auch die Forderung des 50. Deutschen Juristentages (15), das Parlament spätestens bei der Aufstellung der Zielkataloge und der Aufstellung der Aufgabeprioritäten in die Planung einzubeziehen.

Damit wird insbesondere auch dem vorstehend dargestellten Ergebnis der nur unzureichenden Planbindungsmöglichkeiten durch den Gesetzgeber Rechnung getragen. Das von der Exekutive aufgestellte und fortgeschriebene Planungskonzept in der Form des Zielkataloges des Landesentwicklungsprogrammes wird durch die Zustimmung des Landtages sanktioniert. Durch das Erfordernis der Zustimmung des Parlamentes soll gleichzeitig der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes Rechnung getragen werden. Die durch Art. 14 Abs 3 BayLplG gewählte Methode, das aufgrund des ungewichteten Grundsatz- und Zielkataloges des BayLplG entstandene Planungskonzept der Exekutive

nachträglich zu genehmigen, erscheint zumindest auf den ersten Blick als ideale Möglichkeit, die festgestellten Vollzugsprobleme beim Normvollzug der Planungsgesetze zu umgehen. Die nachträgliche parlamentarische Genehmigung scheint subsumtionsfähige Zielvorgaben des Gesetzgebers überflüssig zu machen.

aa) Zustimmung und Gesetzvorbehalt:

Fraglich ist jedoch, ob und inwieweit durch die Gesetzesänderung die aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes (16) abzuleitende Verpflichtung erfüllt wird, die wesentlichen Planentscheidungen in einem förmlichen Gesetz selbst zu entscheiden (17). Der als "staatsleitender Akt" anerkannte Zielkatalog (18) wird nicht im Rahmen des BayLplG, sondern im Rahmen des Landesentwicklungsprogrammes als Rechtsverordnung aufgestellt und fortgeschrieben. Die durch Art. 14 Abs. 3 (neu) BayLplG bestimmte Mitwirkung des Parlamentes, d. h., die Zustimmung des Landtags ist kein Gesetz im Sinne des Art. 80 Abs. 1 GG (19). Der Verstoß gegen den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes könnte somit darin liegen, daß sich das Parlament durch die gesetzliche Kompetenzzuweisung des Art. 13 Abs. 1 Satz 1 BayLplG an die Exekutive, im Landesentwicklungsprogramm die allgemeinen Grundzüge der Entwicklung des Staatsgebietes festzulegen, endgültig der Möglichkeit begab,

hierbei auch künftig die wesentlichen Entscheidungen selbst und zwar per förmlichem Gesetz, zu treffen. Erstreckte sich die Kompetenzzuweisung des Art. 13 Abs. 1 Satz BayLplG auch auf die "wesentlichen Entscheidungen" im Sinne des Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes, dann enthielte Art. 14 Abs. 3 BayLplG nicht nur eine Aufgabenverteilung zur Berücksichtigung des Gewaltenteilungsgrundsatzes, sondern auch eine Festschreibung der originären Planungskompetenz der Exekutive für den gesamten Planungsbereich.

-
- (14) Nachweise vgl. Fußnote (2), (6); BVerfGE 89, 91 ff;
 - (15) Sitzungsbericht I, S. 1228, Beschluß I, Ziff. 2 a E
 - (16) BVerfGE 40, 237 (248); 49 89 (91)
 - (17) BVerfGE 49, 89 und Hinweis auf st. Rspr.
 - (18) vgl. Bay. Landtag, 9 WP, Beilage 9/7160, S. 12
 - (19) vgl. statt vieler Böckenförde - Planung, S. 449 m.w.Nw.
vgl. hierzu auch Bay VGH Bay VBl 1983, S. 767, der die Zustimmung in Gesetzesform gleichfalls nicht für zwingend hält, sondern lediglich als vom Gesetzgeber wählbare Alternative ansieht

Hier ist die Frage ausgesprochen, ob und inwieweit die Exekutive im Verhältnis zum Parlament berechtigt ist, Planung als übergeordnete Gesamtkonzeption mit speziell landesplanerischem Bezug zu betreiben. Hier wird man zwischen dem primär programmatischen Teil, d. h., den Grundsätzen der Landesplanung gemäß Art. 2 BayLplG, den Vorgaben zur Aufstellung der Ziele der Landesplanung im Landesentwicklungsprogramm und den Vorgaben zur Anwendung der zur Verfügung gestellten Planinstrumente, z.B. fachliche Programme und Pläne, unterscheiden müssen. Diese drei Planabschnitte, d. h., Sachbereiche, bilden als Gesamtheit das gesetzgeberische Gesamtkonzept. Der Begriff "Grundzüge der Planung" ist damit zur Abgrenzung der Funktionsbereiche zwischen Parlament und Regierung nicht geeignet. Sowohl das BayLplG als auch das Landesentwicklungsprogramm legen lediglich die Grundzüge der Entwicklung fest. (20)

(20) vgl. Art. 2 BayLplG: Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung, Art. 13 Abs. 1 Satz 1 BayLplG: Das Landesentwicklungsprogramm legt die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebietes als Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest."

Unter dem Oberbegriff "Grundzüge der Planung" bilden BayLplG und Landesentwicklungsprogramm eine sachliche Einheit, die nach der allgemeinen Aufgabenzuweisung des Gewaltenteilungsgebotes von beiden Gewalten gemeinsam bewältigt werden soll (21). Der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes konkretisiert die Mitwirkungspflicht des Parlaments in diesem Rahmen dabei auf die "wesentlichen Entscheidungen"(22). Jedoch sollen per förmlichem Gesetz "die wesentlichen normativen Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs selbst festgelegt" (23) werden. Nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes vom 8.8.1978 (24) zum Atomgesetz fällt hierunter z.B. die normative Grundsatzentscheidung für oder gegen die Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Berücksichtigt man, daß die Nutzungsart Kernenergie im Rahmen eines Gesamtentwicklungskonzeptes lediglich einen Teilabschnitt des Teilabschnittes: "Energieversorgung der Bevölkerung" bildet, lassen sich mögliche Konsequenzen für die normative Vorgabeverpflichtung des Gesetzgebers für das Gesamtentwicklungskonzept, das aufgrund seiner umfassenden Auswirkungen auf alle Entwicklungsbereiche den Wirkungsgrad des Teilabschnittes Energieversorgung bei weitem übersteigt, erahnen. Liegt nicht ein Widerspruch darin, vom Gesetzgeber einerseits zu fordern, sich per Gesetz für oder gegen die Zulässigkeit eines bestimmten Mittels (hier: Kernenergie) zur Erreichung des Planungskonzeptes: "Energieversorgung der Bevölkerung" zu entscheiden, andererseits aber die Erarbeitung des umfassenden Planungskonzeptes, insbesondere durch die Auswahl der zur Erreichung des Zieles erforderlichen und sachdienlichen Mittel (Kern - Kohlekraftwerke, Wasserwerke, Verwertung und Ausbau von Rohstoffvorkommen etc.) und deren Einordnung in das Gesamtkonzept, der Exekutive zu überlassen (25)?

(21) Nachweise vgl. Fußnoten (5) und (9)

(22) BVerfGE 49, 89 unter Hinweis auf st. Rspr.

(23) BVerfGE 49, 89 (91)

(24) BVerfGE 49, 89 (91 ff)

(25) vgl. Art. 2 Ziff. 9 a (neu) BayLplG: Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ist darauf hinzuwirken, daß "die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit preiswürdiger und möglichst umweltfreundlicher Energie sichergestellt und den Erfordernissen der Aufsuchung und Gewinnung heimischer Rohstoffvorkommen Rechnung getragen wird."

Die sich hieraus ergebenden Probleme der verfassungsrechtlichen Bewertung und Einordnung des Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes können in dieser Arbeit nicht umfassend gewürdigt, allenfalls in den Ansätzen aufgezeigt werden. Der Ansatz zur Lösung liegt möglicherweise in der Bewertung einer planerischen Gesamtkonzeption als Summe einer Vielzahl einzelner Planteilbereiche. Allein aus der sachlichen Überordnung der Gesamtkonzeption kann dann nicht ohne weiteres der Schluß auf den rechtlichen generellen Vorrang parlamentarischer Entscheidungskompetenz gezogen werden. Die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche ist dann vielmehr gesondert für jeden Planteilbereich des Gesamtplanungskonzeptes vorzunehmen. Die Ergebnisse der Zuständigkeitsabgrenzungen in den Planteilbereichen ergeben dann zusammengefaßt die generelle Zuständigkeitsabgrenzung zwischen beiden Gewalten im Rahmen des Gesamtplanungskonzeptes.

Geht man von dieser Prämisse aus, ist zunächst nicht entscheidend, ob der gesetzgeberische Grundsatzkatalog (26) oder die Vorgaben zur Aufstellung der Planungsziele (27) als Gesamtheit konzeptionell zu vereinbaren sind, sondern, ob diese, bezogen auf den jeweils angesprochenen Planteilbereich "die wesentlichen normativen Grundlagen" festlegen (28). Von diesem Grundansatz ausgehend können dann für jeden Planteilbereich gesondert Inhalt und Umfang der parlamentarischen Entscheidungskompetenz, bzw. -Pflicht ermittelt werden. Bei Anwendung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 8.8.1978 (29) auf den Bereich der Entwicklungsplanung bedeutet dies, daß der Gesetzgeber per förmlichem Gesetz verpflichtet ist, die Planteilbereiche der Gesamt-

(26) vgl. Art. 2 BayLpLG

(27) vgl. Art. 13 Abs. 2 BayLpLG

(28) vgl. BVerfGE 49, 89 (91), das auf den Teilbereich Kernenergie als vom Gesetzgeber in den wesentlichen Grundlagen zu regelnden "Rechtsbereich" abstellt;

(29) BVerfGE 49, 89; unscharf insoweit wieder jüngst Bay VGH Bay VB1 1983, S. 727, der lediglich fordert, daß die landesplanerische Entscheidung durch das Gesetz nach Tendenz und Programm so weit vorprogrammiert sein muß, daß sie rechtsstaatlich ausreichend transparent und nachprüfbar ist. Daß gerade dies kaum realisierbar ist, vgl. 3. Kapitel VI 2, S. 65 ff; 68 ff; S. 89 Fußnote (6)

entwicklungskonzeption und das in dem jeweiligen Planteilbereich (30) zu erreichende Planungsziel vorzugeben. Die Auswahl der zur Erreichung dieses Zieles erforderlichen oder sachdienlichen Mittel (31) stellt dann abgeleitete Planung im Verhältnis zu den vorgegebenen Planteilbereich dar und fällt damit in den Kompetenzbereich der Exekutive.

Die von der Exekutive in eigener Entscheidungskompetenz ausgewählten Mittel zur Erreichung des parlamentarisch vorgegebenen Leitzieles (32) können ihrerseits wieder eigenständige Planteilbereiche (33) bilden, deren wesentliche Grundlagen parlamentarisch getroffen werden müssen (34). Die Auswahl der hierfür erforderlichen sachdienlichen und notwendigen Mittel stellt sich erneut als in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive fallende abgeleitete Planung dar (35).

Die Bewertung einer planerischen Gesamtkonzeption allein als Summe der in ihr enthaltenen Planteilbereiche berücksichtigt jedoch nur einen, wenn auch wesentlichen Funktionsbereich eines Gesamtentwicklungsprogrammes. Der Begriff der "Gesamtkonzeption" bedeutet, nicht nur Planung als Ergebnis sich mehr oder weniger sachorientiert ergebender Planteilbereichskonzeptionen, sondern umfaßt auch die übergeordnete planerische Eigenleistung im Sinne koordinierender Abstimmung und Fortentwicklung der sich in den Planteilbereichen entwickelnden Plankonzeptionen aus rein landesplanerischer Sicht. Dieser den sachlichen oder räumlichen Planteilbereichen übergeordnete Abstimmungsprozess stellt einen eigenständigen Planteilbereich im Rahmen einer planerischen Gesamtkonzeption dar. Die sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz erge-

(30) z.B. Planteilbereich Energieversorgung

(31) Kernenergie, Kohleenergie, Wasserenergie, Ausbau von sonstigen Rohstoffquellen

(32) das regelmäßig eine idealtypische Wunschvorstellung des Gesetzgebers beinhaltet; vgl. Art. 2 BayLplG

(33) Kernenergie, Kohleenergie, Wasserenergie etc.

(34) Zulassungsregelungen für den Betrieb von Kern-, Kohle- und Wasserkraftwerken vgl. BVerfGE 49, 89 ff

(35) Bau von Kernkraftwerken, Wasserkraftwerken, Kohlekraftwerken

bende gemeinsame Aufgabenzuweisung und die sich aus dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes ergebende Verpflichtung, die wesentlichen Grundlagen per förmlichem Gesetz zu entscheiden, gilt somit auch für diesen Planteilbereich. Eine generelle Kompetenzzuweisung auch dieses Aufgabenbereiches an die Exekutive wäre mit den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes nicht vereinbar.

Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu der zuletzt von Vitzthum (36) vertretenen Ansicht, die "Vorverlagerung des Gesetzesvorbehaltes" auf die übergeordnete Entwicklungsplanung führe zu einem "globalen Zugriffsrecht" des Parlaments auf das der Regierung als originäre Kompetenz zugewiesene Recht zur Grundlagenplanung und damit politischen Planung (37). Untersucht man jedoch die für die Ablehnung des Gesetzesvorbehaltes vorgetragenen Argumente, zeigt sich, daß die Befürchtungen nicht begründet sind, sondern auf einer Überbetonung der Auswirkungen des Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes auf den Planungsbereich beruhen.

Der in dieser Ansicht steckende Widerspruch wird bereits deutlich, wenn zwar einerseits unter Bezugnahme auf den Gewaltenteilungsgrundsatz Planung als gemeinsame Aufgabe von Parlament und Regierung anerkannt (38), andererseits aber die Anwendung des Grundsatzes des Gesetzesvorbehaltes unter Hinweis auf die originäre Planungskompetenz der Exekutive abgelehnt wird (39).

-
- (36) Vitzthum - Parlament und Planung, S. 302 ff m.w.Nw.
 - (37) Vitzthum - Parlament und Planung, S. 307: "selbst wenn die wichtigen Entscheidungen im demokratischen Rechtsstaat vom Gesetzgeber getroffen werden müssen, bedeutet dies noch kein globales Zugriffsrecht des Parlaments auf die Materie "politische Planung".
 - (38) Vitzthum - Parlament und Planung, S. 257
 - (39) Vitzthum - Parlament und Planung, S. 295

Aus der hieraus gezogenen Schlußfolgerung, d.h., der Ablehnung von Planauftrags-, bzw., Weisungsgesetzen (40), wird dann aber ersichtlich, daß unter originärer Planungskompetenz lediglich das originäre Planungsinitiativrecht der Exekutive verstanden wird.

Eine Gefahr des Zugriffs auf das Planungsinitiativrecht der Exekutive besteht jedoch auch bei Anwendung des Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes nicht. Aus dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes ist keine Verpflichtung an den Gesetzgeber ableitbar, eine bestimmte Sachmaterie, die bisher noch nicht geregelt ist, in Gesetzesform zu regeln. Der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes begründet keine Verpflichtung zur Planungsinitiative. Auch bei Ablehnung des Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes ist nicht verhinderbar, daß aus der Mitte des Parlaments Gesetzesinitiativen eingebracht werden, die möglicherweise das Planungsinitiativrecht der Exekutive berühren. Durch den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes werden die Fragen, ob, wie und in welchem Umfange in sachlicher Hinsicht geplant werden soll, nicht berührt. Diese Fragen werden bereits im Vorfeld der dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes unterfallenden Frage, in welcher Rechtsform und mit welcher Aufgabenverteilung geplant werden soll, geklärt. Bezogen auf die Entwicklungsplanung bedeutet dies, daß der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes im Ansatz weder den sachlich zu regelnden Planungsteil - oder Gesamtbereich bestimmt, noch hieraus Regelungspflichten für das Parlament ableitbar sind. Erst wenn aufgrund ausgeübter Initiativrechte der Exekutive oder Legislative sachliche Planungsteil- oder Gesamtbereiche zur konkreten Regelung anstehen, ist der Grundsatz des

(40) Vitzthum - Parlament und Planung, S. 296
Beispiel: Art. 4 Abs. 1 SPD-Entwurf Bayern (LT-Drs.8/5480)
"Der Landtag kann durch Beschluß auf Empfehlung des Ausschusses für Planungskontrolle oder eines anderen Ausschusses im Sinne des Art. 3 die Staatsregierung auffordern, einen Plan zur Lösung eines Sachproblems oder zur Gestaltung eines ganzen Sachbereiches zu erstellen. Dabei sollen die allgemeinen politischen Ziele und Leitlinien für die Verwirklichung des Planes angegeben werden".

Vorbehaltes des Gesetzes als verfassungsrechtliche Kompetenz-
zuweisungs- und Verteilungsnorm zu beachten. Dieser bedeutet
dabei nicht einen allumfassenden Vorrang bei grundlegenden
Entscheidungen, sondern gilt ausschließlich für den Bereich
der Rechtsetzung als Realisierungsphase der vorhergehenden
originären Initiativrechte (41). Bezogen auf den Bereich der
Rechtssetzung ist das Recht der Exekutive zur Planung auf ein
originäres Initiativrecht beschränkt. Die Realisierung der
hieraus entstehenden Exekutivkonzeptionen durch die Recht-
setzung steht beiden Gewalten als gemeinsame Aufgabe zu. Der
Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes konkretisiert dabei
den Umfang parlamentarischer Teilhabe als verfassungsrecht-
liche Verpflichtung.

Auch der Hinweis auf die insbesondere bei Entwicklungskonzep-
tionen der gestuften Raumplanung regelmäßig fehlende unmittel-
bare Außenwirkung (42) überzeugt nicht. Diese unmittelbare Aus-
senwirkung der gesetzlichen Regelung fehlt bei allen Rahmenges-
etzen, die des Vollzuges durch die Exekutive bedürfen. Für Pla-
nungsentscheidungen fehlt somit ein sachlicher Differenzierungs-
grund, den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes nicht anzuwen-
den. Der entscheidende Gesichtspunkt ist vielmehr, daß auf-
grund und im Vollzug der Planentscheidung die konzeptionell vor-
gesehene Möglichkeit der unmittelbaren Außenwirkung, wenn auch
zu einem späteren Zeitpunkt, oder, wie in der gestuften Entwick-
lungsplanung regelmäßig, auf einer unteren Planungsstufe, be-
steht. Dies wird durch den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts
vom 8.8.1978 (43) bestätigt, wenn die aus der normativen Grund-

(41) BVerfGE 49, 89 (91)

(42) statt aller: Vitzthum - Parlament und Planung, S. 302:
"die mit der politischen Planung einhergehenden (Eingriffs-
oder Leistungs-) Wirkungen haben sich, bezogen auf die
Rechtsstellung des Bürgers, in diesem Stadium der Staats-
tätigkeit, noch nicht zur unmittelbaren Außenwirkung ver-
dichtet."

(43) BVerfGE, 49, 89 (91)

satzentscheidung, hier für oder gegen die Nutzung der friedlichen Kernenergie, entstehenden weitreichenden Auswirkungen auf die Bürger und die allgemeinen Lebensverhältnisse als Begründung zur Anwendung des Gesetzesvorbehalts herangezogen werden. Zurecht weist Herzog darauf hin, "daß nicht einzusehen sei, daß die geringfügigste Bagatelle dem Gesetz vorbehalten bleibe, nur weil sie unmittelbar nach außen wirkt, die großen politischen Gestaltungen aber, die den Bürger zwar nur mittelbar, dafür aber umso intensiver berühren, allein der Exekutive zu überlassen" (44).

Nicht zugestimmt kann ferner der der zur Ablehnung des Grundsatzes des Vorbehaltes vorgetragenen Begründung, politische Planung solle "im Regelfall den privaten Eigentums- und Freiheitsbereich nicht einschränken, sondern erweitern, z.B. durch das Inaussichtstellen von Subventionen. Die klassischen Voraussetzungen des Gesetzesvorbehalts griffen daher nicht" (45). Diese Ansicht berücksichtigt nicht, daß die Inaussichtstellung von Vorteilen regelmäßig nur einen Teil einer planerischen Gesamtkonzeption bildet. Die Vorteilsgewährung in dem einen Teil der Konzeption bedingt regelmäßig Beschneidungen in anderen Teilen der Konzeption. Bei der Beurteilung, ob der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes anzuwenden ist, ist somit nicht lediglich auf einen Teil, sondern auf die Konzeption als Gesamtheit abzustellen. Planerische Gesamtkonzeptionen, z.B. im Bereich der Entwicklungsplanung, enthalten jedoch aufgrund institutionalisierter Anpassungspflichten regelmäßig die konzeptionell vorgesehene Möglichkeit des Eingriffs in Freiheitsrechte der Bürger oder in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (46). Staatliche Entwicklungsplanung bewegt sich nicht im Bereich fiskalischer Leistungsverwaltung. Insbesondere im Bereich der Landesplanung, aber auch in den nachfolgenden Planungs-

(44) Herzog - Gutachten, S. 123

(45) statt aller: Vitzthum - Parlament und Planung, S. 302

(46) zur Gleichstellung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts zu den Freiheits-, d.h., Grundrechten der Bürger vgl. Sondervotum Hirsch in BVerfGE 56, 298 (352)

stufen, wird staatlich-hoheitliches Handeln entwickelt und koordiniert. Nicht zuletzt dies rechtfertigt die institutionalisierten Anpassungspflichten an die staatliche Entwicklungsplanung.

Zuletzt ist für die Beurteilung des Eingriffscharakters einer Planungsentscheidung nicht auf die Zielabsicht des Planenden abzustellen. Dies hätte zur Konsequenz, den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes nur dann anzuwenden, wenn mit der grundlegenden Planentscheidung selbst, und zwar als Ziel der Planentscheidung, in Freiheitsrechte eingegriffen werden soll. Damit würde der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes für alle Planentscheidungen entfallen, die von der Absicht des Planers zwar vorteilhaft, in ihren möglichen Auswirkungen auf die Freiheitsrechte der Bürger aber auch nachteilig sein könnten. Das Beispiel der Grundsatzentscheidung für oder gegen die Nutzung der friedlichen Kernenergie zeigt die Auswirkungen dieser Ansicht in voller Deutlichkeit. Mit der Entscheidung für die Nutzung der friedlichen Kernenergie wird man dem zuständigen staatlichen Planer, hier der Legislative, schwerlich unterstellen können, hiermit die Absicht verfolgen zu wollen, in die vom Grundgesetz anerkannten und verbürgten Grundrechte einzugreifen. Absicht ist vielmehr, die Energieversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Stellte man auf diese Absicht ab, könnte der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes auf die Planentscheidung nicht angewandt werden. Er wäre erst dann anwendbar, wenn der Planungsträger mit der Entscheidung zur Nutzung der friedlichen Kernenergie, extrem formuliert, z.B. die Bevölkerung vernichten wollte. Dies verkehrt den Schutzzweck des Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes in das Gegenteil. Denn durch den Gesetzesvorbehalt sollen wichtige Lebensbereiche vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber selbst verantwortet und in einem öffentlichen Willensbildungsprozess unter Abwägung der verschiedenen, unter Umständen widerstreitenden Interessen, gestaltet werden (47). Im Rahmen dieses Abwägungsprozesses sind sowohl die konzeptionell vorgesehenen, aber

(47) BVerfGE 41, 251 (260)

auch die sich aus der Planentscheidung eventuell nachteiligen und unerwünschten Auswirkung zu berücksichtigen. Die Betonung der Verantwortung des Parlaments für Grundsatzentscheidungen mit weitreichenden Auswirkungen für die Gesellschaft soll die vom Grundgesetz anerkannten und verbürgten Grundrechte sichern helfen. Dieser Schutzzweck würde beseitigt, stellte man lediglich auf die Absicht des Planers und den Zweck der beabsichtigten Planentscheidung ab.

Damit ist davon auszugehen, daß der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes auch für den Planteilbereich einer planerischen Gesamtkonzeption gilt, der sich im konzeptionellen Gefüge als übergeordneter, die sachlichen und räumlichen Planteilbereiche koordinierender und fortentwickelnder Abstimmungsprozesse darstellt. Ferner ist daran festzuhalten, daß die dem Gesetzgeber vorbehaltenen planerischen Grundsatzentscheidungen regelmäßig per förmlichen Gesetz getroffen werden müssen. Nur dadurch werden die Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 GG erfüllt. Gleichzeitig erscheint es jedoch in Hinblick auf die über das Zustimmungsrecht eingeräumte Einwirkungsmöglichkeit des Parlamentes auf das Planungskonzept der Exekutive als gerechtfertigt, den planerischen Entscheidungsbereich, der nur per förmlichem Gesetz getroffen werden darf, stark einzuschränken. Lediglich die Grundsatzentscheidungen des oben dargestellten übergeordneten, die sachlichen und räumlichen Teilbereiche koordinierenden Planteilbereiches müssen danach allein der Regelung per förmlichen Gesetz vorbehalten bleiben.

bb) Inhalt des Art. 14 Abs. 3 BayLplG

Mit der Änderung des Art. 14 Abs. 3 (neu) BayLplG könnte ferner gegen den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes verstoßen werden, wenn der übergeordnete, die sachlichen und räumlichen Planteilbereiche koordinierende Planteilbereich in der Entwicklung und laufenden Fortschreibung vollständig der Exekutive übertragen und damit überlassen würde.

Voraussetzung hierfür wäre, daß die Exekutive durch Art. 13 Abs. 1 und 2 BayLplG ermächtigt würde, durch die Aufstellung der Planungsziele neben den sachlichen und räumlichen Planteilbereichen auch einen übergeordneten Planteilbereich im Sinne übergeordneter Abstimmung und Gesamtentwicklung zu bilden und fortzuschreiben. Dies ist jedoch nicht der Fall. Zwar wird gemäß Art. 13 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 BayLplG die Exekutive ermächtigt, im Landesentwicklungsprogramm die Grundzüge der anzustrebenden Entwicklung des Staatsgebietes als Ziele der Raumordnung und Landesplanung festzulegen. Die Ausarbeitung der Ziele hat jedoch innerhalb des Rahmens des Art. 13 Abs. 2 BayLplG zu erfolgen. Art. 13 Abs. 2 BayLplG gestattet dabei die planerische Entwicklung von sachlichen und räumlichen Planteilbereichen, insbesondere die Einteilung des Staatsgebietes in Regionen (Ziffer 1.),

Funktionszuweisungen an Gemeinden (48), die Bestimmung von Entwicklungsachsen überregionaler Bedeutung (Ziff. 4.), die Festlegung förderungswürdiger und bedürftiger Teilräume (49) und den Wirkungsbereich der fachlichen Programme und Pläne (50). Die Ziffern 1.-6. des Art. 13 Abs. 2 BayLplG beziehen sich ausschließlich auf die Entwicklung sachlicher und räumlicher Planteilbereiche. Lediglich Art. 13 Abs. 2 Ziff. 7 BayLplG könnte als Generalklausel "sonstige zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung erforderlichen Planungen oder Maßnahmen zu bestimmen", auf einen Auftrag an die Exekutive schließen lassen, auch einen eigenständigen Planteilbereich zur übergeordneten Abstimmung der in Artikel 13 Abs. 2 Ziff. 1. - 6. BayLplG genannten Planteilbereiche zu bilden. Art. 13 Abs. 2 Ziff. 7 BayLplG stützt sich jedoch auf § 5 Abs. 2 Satz 1 ROG (51). Danach wird die Ermächtigung auf die Planungen begrenzt, die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 ROG und Art. 2 BayLplG erforderlich sind. Diese sollen die wesentlichen Grundsatzentscheidungen der Legislative darstellen, die bei der Anwendung der Generalklausel des Art. 13 Abs. 2 Ziff. 7 BayLplG beachtet werden müssen. Da der Grundsatzkatalog der § 2 ROG und Art. 2 BayLplG ungewichtet, d.h., planungsneutral ist, hat die von der Exekutive zu erbringende Abstimmungsleistung ausschließlich aus der Sicht der sich aus den sachlichen und räumlichen Planteilbereichen entwickelnden Sachnotwendigkeiten zu erfolgen. Die sich aus den Planteilbereichen entwickelnden Sachnotwendigkeiten entscheiden die Auswahl, die Gewichtung und damit den Vorrang oder Nachrang des einzelnen Planungsgrundsatzes aus dem Katalog der § 2 ROG und Art. 2 BayLplG. Das im BayLplG und Landesentwicklungsprogramm enthaltene planerische Gesamtkonzept stellt sich damit lediglich als Ergebnis sich sachorientiert ergebender Planteilbereichskon-

(48) Art. 14 Abs. 2 Ziff. 3 BayLplG: Bestimmung der Klein-, Mittel- und Oberzentren

(49) Art. 14 Abs. 2 Ziff. 5 BayLplG

(50) Art. 14 Abs. 2 Ziff. 6 BayLplG

(51) Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 13 Rdnr. 69
eine dem Art. 14 Abs. 2 Ziff 7 BayLplG vergleichbare
Regelung enthält Art. 17 Abs. 2 Ziff. 5 BayLplG

zeptionen dar. Hierfür spricht, daß sich der gesamte Teil B (fachliche Ziele) und der größte Teil des Teils C (regionale Ziele) des Landesentwicklungsprogrammes auf die Generalklausel des Art. 13 Abs. 2 Ziff. 7 BayLplG stützen (52). Alle diese Ziele sind planteilbereichsbezogen. Erst die Summe der Planteilbereiche ergibt inhaltlich die Gesamtplanungskonzeption. Exekutivische Landesplanung soll somit nach dem Konzept des BayLplG das Resultat aus den in den Planteilbereichen entwickelten Planteilbereichsergebnissen sein.

Die übergeordnete planerische Eigenleistung im Sinne koordinierender Abstimmung und Fortentwicklung der sich in den Planteilbereichen entwickelnden Plankonzeptionen aus rein landesplanerischer Sicht ist dem BayLplG vorbehalten (53). Da diese übergeordnete planerische Eigenleistung für die Exekutive bereits im Konzept nicht vorgesehen ist, können auch Art. 13 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 BayLplG nicht dahingehend ausgelegt werden, die Exekutive zu dieser, nach dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes dem Gesetzgeber vorbehaltenen planerischen Eigenleistung zu ermächtigen. Dies muß dabei unabhängig davon gelten, inwieweit das Parlament den ihr über den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes eingeräumten Planteilbereich bereits ausgeschöpft hat. Die bisher anhand der Bestimmung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung in § 2 ROG und Art. 2 BayLplG festzustellende Zurückhaltung des Gesetzgebers, übergeordnete Abstimmung des Gesamtplanungskonzeptes aus allein landesplanerischer Sicht zu betreiben, berechtigt die Exekutive nicht, die dadurch möglicherweise entstehende Regelungslücke durch eigene übergeordnete planerische Grundsatzentscheidungen zu füllen. Denn diese Lückenfüllung könnte bei entsprechender Zurückhaltung des Gesetzgebers, wie im Rahmen der Richtzahlenvorgaben festge-

(52) Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 13 Rdnr. 7o

(53) Eine Ausnahme im System bildeten bis zur Änderung des BayLplG 1970 die Richtzahlen, denn hiermit sollte eine aus landesplanerischer Gesamtsicht erwünschte Entwicklung der Bevölkerung unmittelbar gesteuert werden.

stellt, bis zu einer originären übergeordneten Planungskonzeption der Exekutive führen. Der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes liefe leer. Die Lückenfüllung in vorgenanntem Sinne behinderte darüberhinaus die Möglichkeit für das Parlament, originäre übergeordnete Abstimmungsleistungen im Rahmen des Gesamtkonzeptes zu erbringen. Ein wesentlicher Teil dieser Abstimmungsleistungen erfordert als Grundvoraussetzung, daß die in den Planteilbereichen entwickelten Ergebnisse vorliegen. Erst anhand dieser Ergebnisse lassen sich regelmäßig Rückschlüsse auf die Notwendigkeit übergeordneter Abstimmung des Gesamtplanungskonzeptes ziehen. Erkennt die Exekutive im Einzelfall die Notwendigkeit übergeordneter Abstimmung oder richtungsweisender Grundsatzentscheidung aufgrund ihrer größeren Sachnähe zum Planungskonzept eher als die Legislative, hat diese über das ihr originär zustehende Planungsinitiativrecht die Möglichkeit, das Parlament zu ergänzenden oder kurskorrigierenden Grundsatzentscheidungen zu veranlassen. Beispiele hierfür bilden die durch die Gesetzesnovelle vom 23.12.1981 erfolgten Änderungen des Artikels 2 BayLplG. Der Grundsatzkatalog des Art. 2 BayLplG wurde damit den sich aus den jeweiligen Planteilbereichen (z.B. Entwicklungsachsen, Verkehrsbedienung etc.) in der Praxis ergebenden Sachnotwendigkeiten angepaßt. In diesem grundsätzlichen Bereich macht die Anpassung keine Schwierigkeiten, da die gesetzlichen Grundkonzeptionen langfristig angelegt sind und damit nicht laufend geändert werden müssen.

Weder Art. 13 Abs. 1 Satz 1 noch Art. 14 Abs. 3 BayLplG hindern das Parlament, auch künftig die wesentlichen Entscheidungen zur inhaltlichen Bestimmung, Koordinierung und Fortentwicklung des Zielkataloges des Landesentwicklungsprogrammes per förmlichem Gesetz zu treffen.

Die in Art. 14 Abs. 3 (neu) BayLplG getroffene Bestimmung, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtages zu beschließen, stellt sich dann nicht als unzulässige Festschreibung originärer exekutivischer Gesamtplanungskonzeption, sondern lediglich als zusätzliche Mitwirkungskompetenz des Parlaments im Rahmen des in den Grundsätzen parlamentarisch bereits vorgegebenen Gesamtplanungskonzeptes dar. Art. 14 Abs. 3 (neu) BayLplG gewährt dem Parlament neben der bereits aus dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzgebers bestehend alleinigen Entscheidungskompetenz hinsichtlich planerischer Grundsatzentscheidungen eine weitere Mitwirkungsmöglichkeit in dem Planungsbereich, der der gemeinsamen Aufgabenzuweisung an beide Gewalten durch den Gewaltenteilungsgrundsatz unterliegt. Zurecht wird daher dem Parlament in diesem Bereich keine unmittelbare Entscheidungskompetenz eingeräumt. Die unmittelbare Entscheidungskompetenz über den Entschluß zur Aufstellung der Ziele und den Inhalt der Ziele liegt allein bei der Staatsregierung. Hiermit wird der mittelbare demokrati-

schen Legitimation der Staatsregierung im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG (54) Rechnung getragen. Diese rechtfertigt es, in dem Planteilbereich, der einerseits nicht dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes unterliegt, andererseits aber den staatsleitenden Akten (55) zuzurechnen ist, im Sinne gegenseitiger Arbeitsteilung Initiativ- und Entscheidungskompetenz der Staatsregierung zu übertragen und die Mitwirkung des Parlaments auf Kontrolle durch Zustimmung zu beschränken (56).

Das Zustimmungserfordernis des Art. 14 Abs. 3 (neu) BayLp1G ermöglicht dabei nicht nur reine Kontrolle, sondern eröffnet auch die Möglichkeit inhaltlicher Änderungen des Zielkataloges. Entsprechend der Begründung zur Gesetzesnovelle vom 23.12.1981 kann der Landtag "eine Änderung der im Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Ziele zwar nicht selbst vornehmen; er kann jedoch seine Zustimmung - entsprechend der bisherigen Staatspraxis - davon abhängig machen, daß die Staatsregierung bestimmte Änderungen der Verordnung vornimmt" (57). Berücksichtigt man die als Ausgangspunkt getroffene Feststellung, wie schnell Verfeinerungen des aufzustellenden Zielkataloges außerhalb des Gesetzes ablaufende Abstimmungsprozesse erfordern (58), die aufgrund ihrer Planteilbereichsbezogenheit dem Planungsbereich der Exekutive angehören, erscheint es berechtigt und auch aus sachlichen Gesichtspunkten angemessen, die Aufstellung des Zielkataloges als Ergebnis der von der Exekutive ohnehin zu treffende Abstimmungsprozesse nicht dem Parlament, sondern der Exekutive zu überlassen.

(54) Ossenbühl - Verwaltungsvorschriften, S. 187 ff (199)
BVerfGG 49, 89

(55) vgl. hierzu Vitzthum - Parlament und Planung, S. 259, 264
Badura - Stichwort "Regierung", S. 2166 ff

(56) Bäumlein - Die Kontrolle des Parlaments, S. 244, spricht insoweit von "Kontrolle durch Mitwirkung", zum Begriff der Kontrolle allgemein vgl. Schwarze - Systembildung, S. 893 ff; so jüngst auch Bay VGH Bay VB1 1983, S. 725/726

(57) Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 12 (Begründung)

(58) vgl. S. 92/93

Die Neufassung des Art. 14 Abs. 3 BayLplG berücksichtigt sowohl das der Planung immanente Rationalprinzip, d. h., das Gebot, Planung nach wissenschaftlich - professionellen Maßstäben zu betreiben (59), als auch die aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz abzuleitende gemeinsame Aufgabenzuweisung beider Gewalten bei staatsleitenden Planentscheidungen. Art. 14 Abs. 3 (neu) BayLplG bringt daher sachliche und rechtliche Anforderungen für diesen Planungsbereich zu einer Konvergenz (60).

(59) David - Raumordnungsbindung, S. 83

(60) vgl. hierzu David - Raumordnungsbindung, S. 82,
so jüngst auch Bay VGH Bay VB1 1983, S. 726

b) Entwicklungspolitische Gesamtkonzeption

Rechtstheoretisch gelöst wäre das Problem der festgestellten Aushöhlung des Gewaltenteilungsgebotes ferner dadurch, daß der Gesetzgeber im BayLplG eine entwicklungspolitische Gesamtkonzeption entwickelt, die einen abgeleiteten Normvollzug der Exekutive hinsichtlich der Anwendung der Planungsinstrumente gewährleistet (1).

Daß dies wünschenswert wäre, zeigt sich an den durch die bisher praktizierte gesetzgeberische Zurückhaltung verursachten Problemen sowohl für die Exekutive, Judikative als auch im Verhältnis der Gewalten zueinander. Nicht zuletzt hieraus resultiert die bereits langjährige Diskussion über Rechtsschutzfragen im Planbereich (2). Danach kann festgestellt werden, daß die Verwaltungsgerichte im Rahmen des bemerkenswerten und verdienstvollen Versuches, die gerichtliche Kontrolle von Planentscheidungen zu verbessern, zunehmend in die Gefahr geraten, exekutivische Planentscheidungen nicht mehr zu kontrollieren, sondern diese über den Kontrollvorgang durch originäre gerichtliche Entscheidung zu ersetzen. Hieran wurde bereits Kritik geübt (3), die bis zum Vorwurf der drohenden "Pervertierung des Rechts- und Gesetzesstaates zum Justizstaat" (4) reicht.

-
- (1) so bereits grundsätzlich: Friauf - Baurecht, S. 382; Bender - Rechtspolitik, S. 33; Badura - Planungsermessen, S. 175; Hoppe - Rechtsschutz; Rdnr. 168 ff
 - (2) vgl. Lerche - Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 259, insb. die zusammenfassende Darstellung der Literatur, FuBn. 10, Baumann - Betroffensein durch Großvorhaben, S. 292 ff, 257 ff m.w.Nw.
 - (3) vgl. Fußnote 2
 - (4) Bender - Rechtspolitik, S. 23; vgl. auch Kopp - Individueller Rechtsschutz, S. 265 m.w.Nw.

Setzt man diese Tendenz mit Plangesetzen, wie dem BayLpLG, also Gesetzen ohne eigene legislatorische Gesamtkonzeption in Bezug, läßt sich hieraus eine unheilvolle Wechselwirkung zwischen gesetzgeberischer Zurückhaltung in Richtung Entwicklung eigener Zielkonzeptionen und judikativem Vordringen auf den Planbereich ableiten. Das Fehlen eigener gesetzgeberischer Zielkonzeptionen führt zur Entwicklung originärer Zielkonzeptionen der Exekutive, die wiederum die erhöhte Kontrollmöglichkeit durch die Verwaltungsgerichte bereits aufgrund ihrer Eigenständigkeit als notwendig erscheinen lassen. Die Lösung dieses Konfliktes gestaltet sich dabei so schwierig, weil dieser Konflikt lediglich einen unter vielen Teilaspekten bildet, die in ihrer Gesamtheit auf das Bewertungsproblem des grundsätzlichen Verhältnisses zwischen Legislative, Exekutive und Judikative im Planbereich hinauslaufen. Je nach Standort des Betrachters erscheint eine der drei Gewalten entweder gefährdet und damit stärkungsbedürftig oder auf Kosten der einen oder anderen Gewalt auf dem Vormarsch. Will man das Gewaltenteilungsprinzip im Verhältnis Legislative - Exekutive durch Betonung der abgeleiteten Normsetzung der Exekutive schützen, muß man von der Legislative ein stärkeres Engagement in Richtung Aufstellung abgestimmter entwicklungspolitischer Gesamtzielkonzeptionen fordern (5). Hauptargument hierfür bilden zum einen die Betonung des Gewaltenteilungsprinzips als Wert an sich und zum anderen das Problem der rechtlichen Kontrolle von Planentscheidungen (6). Hieraus

-
- (5) Bender - Rechtspolitik, S. 33; zur Abgrenzung der Aufgaben der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit vgl. auch Kopp - Individueller Rechtsschutz, S. 265/266 m.w.Nw. auch zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. hierzu insb. Fußnote 13)
- (6) Papier - Die rechtlichen Grenzen, S. 643 m.w.Nw.; Manner - Planfeststellungsbeschluß, S. 107; Badura - Planungsermessen S. 175, der im Anschluß an Hoppe - Rechtsschutz, Rdnr. 168 ff und Friauf - Baurecht, S. 382, den Gesetzgeber gleichfalls auffordert, Art und Umfang der planerischen Eingriffe in individueller Rechtsposition dem Planungsermessen nur insoweit zu überlassen, als das aufgrund der Eigenart der gesetzlich geregelten Planung unumgänglich ist und dabei als rechtsstaatliches Minimum einer Planungsermächtigung die Regelung der Zuständigkeit, der Ordnung des Planungsverfahrens, der Definition der Planungsaufgabe und der zur planerischen Abwägung maßstäblichen Grundsätze fordert.

zu (6)

Zur Notwendigkeit gegenseitiger Kontrolle der Gewalten vgl. von Arnim - Grundfragen der Kontrolle, S. 917 ff; zu den Rechtsschutzproblemen in Bezug auf das Planungsermessen vgl. auch Tettinger - Prognosespielraum, S. 421 ff; Wahl - Genehmigung, S. 51 ff; Korbmacher - Abwägung, S. 517 ff; Lerche - Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 257 ff; Lerche - Kernkraft, S. 15 ff; Bettermann - Richterliche Normenkontrolle, S. 91 ff; Breuer - Die Kontrolle, S. 273 ff.

entwickelte sich unter dem Stichwort "Parlamentarisierung der Planung" ein Streit der Kompetenzzuordnung zwischen Legislative und Exekutive (7). Je nach Zielrichtung wird dabei die Planungskompetenz primär der Legislative (8), der Exekutive (9) oder beiden Gewalten gemeinsam (10) zugeordnet. Das Bundesverfassungsgericht bremste mit Bescheid vom 8.8.1978 die Parlamentarisierungstendenz zumindest insoweit, als es einen allumfassenden Vorrang des Parlaments gegenüber der Exekutive bei grundlegenden Entscheidungen verneinte. Andererseits bestätigte das Gericht die Verpflichtung des Gesetzgebers in Bereichen, die dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes unterliegen, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (11). Unter dem Blickwinkel des Schutzes des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes, auf das über den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes und die hieraus abgeleiteten Anpassungspflichten eingewirkt wird, erhält diese Entscheidung

-
- (7) vgl. statt vieler: Badura - Planungsermessen, S. 157/173; Blümel - Der Zeitfaktor, S. 133 ff; Zeller - Mitwirkung, S. 599 ff; Möble - Die Antragsbefugnis, S. 60 ff; Schmidt - Vorbeugender Rechtsschutz, S. 223 ff; Kopp - Entwicklungstendenzen, S. 513 ff; Hoppe - Rechtskontrolle, S. 128 ff; Hoppe - Die Schranken, S. 15 ff; Ziff. 4 e, f des Beschlusses des 49. Deutschen Juristentages 1972, Öffentlichrechtliche Abteilung, GVBl 1973, S. 126/127; Vitzthum - Parlament und Planung, S. 196, 257
- (8) vg. hierzu statt vieler Ossenbühl Gutachten B, 65 ff m.w.Nw.; Vitzthum - Parlament und Planung, S. 257 m.w.Nw.
- (9) Stachels - Stabilitätsgesetz, S. 130
- (10) Frieauf/Stephan - Die verfassungsrechtliche Problematik, S. 649; wohl auch Fricke - Mitwirkung, S. 406; Achterberg DVBl 1972; S. 844; Ossenbühl - Gutachten B 65 m.w.Nw. zum Meinungsstand vgl. auch Vitzthum - Parlament und Planung, S. 257 m.w.Nw.; Lanz - Politische Planung, S. 102; hierauf basiert auch Vorschlag der Enquete-Kommission Verfassungsreform: Art. 28 a Abs. 3 S. 2 - neu - : "Die Volksvertretungen des Bundes und der Länder sind zu beteiligen" (Anm. des Verfassers: an der Regierungsplanung), Schlußbericht Teil I: Parlament und Regierung in: Zur Sache 3/76, Bonn 1976; so jüngst auch Bay VGH Bay VBl 1983, S. 726;
- (11) BVerfGE 49, 89 (Kalkar) unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung, insbesondere BVerfGE 34, 165 (192 ff); 40, 237 (249); 41, 251 (260); 45, 400 (417 ff); 47, 46 (78 ff); 48, 210 (221)

eine besondere Bedeutung. Denn hierdurch wird mittelbar bekräftigt, daß die Anpassungspflicht als Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit und Auswirkung des Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes der parlamentarischen Legitimation bedarf. Dies läßt den Schluß zu, daß die Exekutive nicht befugt ist, originäre entwicklungspolitische Gesamtkonzeptionen zu erarbeiten und durchzusetzen, soweit sie, wie in Bayern, gemäß Art. 14 Abs. 3 BayLplG i.V.m. Art. 55 Nr. 2 BV dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes unterworfen ist.

Könnte dann jedes Plangesetz, das, wie das BayLplG, keine umfassende gesetzgeberische Gesamtzielkonzeption enthält, als ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die exekutivische Planung abgelehnt werden? Berücksichtigt man allein die Struktur des Plangesetzes als Zweckprogramm, mit dessen Hilfe bereits die Grundlagen eines Planungskonzeptes durch Abstimmungsvorgänge, die außerhalb der gesetzlichen Bestimmungen erfolgen, erarbeitet werden sollen, werden die Grenzen der gesetzgeberischen Regelungsmöglichkeiten deutlich. Wenn das Gesetz als Zweckprogramm bereits seiner Struktur nach koordinierende Abstimmungsprozesse erfordert, können in allgemeine Ziele gefaßte gesetzgeberische Abstimmungsprozesse nur in begrenztem Umfang dargestellt werden. Dies gilt insbesondere für den Planbereich mit speziell räumlichem Bezug. Forderte man etwa, unter spezieller Betonung des abgeleiteten Normenvollzuges, daß sich aus der gesetzgeberischen Gesamtkonzeption die "anzustrebende Entwicklung" einer Gemeinde X zumindest in den Grundzügen absehen lasse, müßte dies zu der Forderung an den Gesetzgeber führen, zunächst die bisherige Entwicklung der Gemeinde X festzustellen, dann diese Entwicklung in ihrer Wirkung

auf die regionale und Landesebene zu würdigen, dieses Ergebnis mit der gesetzgeberischen Gesamtkonzeption in Bezug zu setzen und hieraus dann die grundlegenden Eckdaten für die künftige gemeindliche Entwicklung zu bestimmen. Allein die Bestimmung der Grundzüge der gemeindlichen Entwicklung im Rahmen eines gesetzgeberischen Gesamtplanungskonzeptes würde somit die vollständige Erfassung und Durchnormierung der Raumplanung in allen seinen Auswirkungen sowohl aus landesplanerischer als auch aus regionaler Sicht erfordern. Daß der Bayerische Landtag damit sowohl in fachlicher, personeller und organisatorischer Hinsicht überfordert wäre, ist unschwer einzusehen (12). Selbst wenn dies technisch möglich wäre, würden hierdurch Mammutgesetze entstehen, die, in der Absicht, allenfalls die Grundzüge der landesplanerischen Zielvorstellungen zu regeln, allein zur Begründung dieser Zielkonzeption je nach ausgeprägter Differenzierung, in nahezu sämtliche Verästelungen regionaler und sogar örtlicher Entwicklungstendenzen einsteigen müßten.

Hierdurch käme eine Gesamtentwicklungskonzeption des Gesetzgebers in vorgenanntem Sinne mit dem Selbstverwaltungsprinzip der Gemeinden in Konflikt. Allein zur Grundlagenermittlung der gesetzgeberischen Gesamtkonzeption müßten die Gemeinden vollständig verplant werden.

Dieses Ergebnis zeigt, daß das Problem nicht durch die Aufstellung von Maximen gelöst werden kann. Die Maximen unterliegen aufgrund der gesonderten Planstruktur bereits im Ansatz zum einen dem Sachzwang der Praktikabilität und zum anderen den Grenzen des Vorbehaltes des Gesetzes dahingehend, den Gemeinden zur Eigengestaltung den erforderlichen Freiraum zu belassen.

Bereits der Sachzwang der Praktikabilität spricht dafür, die zur Verwirklichung von Plangesetzen erforderlichen Grundlagenermittlungen und regionalen Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse der Exekutive und damit den Fachplanern zu überlassen.

(12) zu den Problemen, die bereits im Rahmen regionaler Gesamtplanungen entstehen, vgl. Bitter - Ablauf und Durchführung, S. 417 ff (hier zur regionalen Gesamtverkehrsplanung)
Zur Problematik normativer Vorgaben auf technischem Planungsbereich vgl. Ossenbühl - Die Bewertung, S. 233 ff (826/837)

Betrachtet man das Landesentwicklungsprogramm als Ergebnis des ungewichteten Zielkataloges des BayLplG, zeigt sich, daß es der Exekutive trotz und vielleicht gerade, weil der Gesetzgeber einen weiteren Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum einräumte, gelungen ist, ein an der Praxis orientiertes und dem rechtstaatlichen Anforderungen entsprechendes Entwicklungskonzept zu entwickeln. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache erhält die Forderung nach mehr Gestaltungsspielraum für die Exekutive (13) großes Gewicht. Mit gutem Grund wird in neuerer Zeit von einigen Autoren betont (14), daß "Zurückhaltung des Gesetzgebers bei der Durchnormierung des behördlichen Abwägens und Gestaltens nicht nur Mangel, nicht nur Negativum" sein muß, z.B. daß "der Sinn finaler Programme gerade in der Offenhaltung von Handlungsalternativen der Verwaltung" bestehen kann.

Will man der Exekutive aus Praktikabilitätsgesichtspunkten einen weiteren Gestaltungsspielraum einräumen, der wie gezeigt, im Rahmen des Landesentwicklungsprogrammes bis zu originären Entwicklung eines Gesamtzielkonzeptes reicht, führt dies je nach Standort zur Forderung nach Beschränkung bzw. Verstärkung der gerichtlichen Kontrolle (15). Als Gegenreaktion hierauf ließe sich erneut die besondere Betonung des Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes vertreten. Damit dreht sich die Problemlösung im Kreise.

Der Ansatz zur Lösung dieses auf den ersten Blick unentwirrbaren Problemkreises dürfte in der besonderen Berücksichtigung der Struktur des Planes als Zweckprogramm zu finden sein. Da das Plangesetz bereits seiner Struktur nach in größerem Umfange als das tatbestandlich formulierte

Gesetz eigenständige Entscheidungsprozesse im "Vollzug", d.h., in dem sich daran anschließenden Verwaltungsverfahren, bedarf, können von einer gesetzgeberischen Gesamtkonzeption nur globale Zielaussagen erwartet und gefordert werden.

-
- (13) Steinberg - Der Staat 1976, S. 185 ff, vgl. statt aller Lerche - Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 258 und die Literaturhinweise in Fußnote 7
 - (14) vgl. statt aller Lerche - Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 258 und die Literaturhinweise insbesondere in Fußnote 6 und 7
 - (15) statt vieler: Lerche - Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 258 n.w.Nwn; Degenhart - Kernenergierecht, S. 231 ff (241); Hofmann - Atomgesetz, S. 33 ff; Baumann - Betroffenen durch Großvorhaben, S. 257 ff, 292 ff.

Eine gesetzgeberische Gesamtkonzeption kann inhaltlich nur landesplanerischen Bezug aufweisen. Hinsichtlich der Anwendung der Planinstrumente kann es lediglich grundlegende und allgemeinverbindliche Richtlinien enthalten. Ferner sollte es sich auf den übergeordneten, die sachlichen und räumlichen Planteilbereiche koordinierenden Planbereich beschränken.

Alle diese abstrakt-generellen Eckdaten im weitesten Sinne erfordern vom Gesetzgeber lediglich eine grundsätzliche Auseinandersetzung und Willensbildung zur Entwicklung des Staatsgebietes in seiner Gesamtheit. In diesem, im Verhältnis zum Gesamtplanungsspektrum begrenzten, aber grundlegenden Bereich sollte das Parlament als staatsleitendes Organ jedoch verstärkt tätig werden.

Der im BayLplG bereits enthaltene Zielkatalog ist dabei als Grundstock gesetzgeberischer Zielvorstellungen zur Bildung einer Gesamtkonzeption geeignet. Darüberhinaus sollte das BayLplG als Mindestregelungsgehalt noch folgende Vorgaben enthalten:

(1) Gewichtung des Zielkataloges

Friedrich Wagener (16) hat anhand der bereits vorliegenden Veröffentlichungen und Vorschriften der Länder 476 Einzelziele zur Stadtentwicklung nach ihrer Bedeutung bewertet und daraus ein abgestuftes Zielsystem entwickelt. Auf dem Gebiet der Landesplanung wird sich aufgrund der Vielfalt der zu lösenden Probleme und der äußerst differierenden Struktur der im Planungsbereich liegenden Planungsregionen ein derart abgestuftes und in sich geschlossenes Zielsystem nicht realisieren lassen (17). Möglich ist jedoch die Aufstellung einer generellen Prioritäten-

(16) Wagener - Stadtentwicklungsplanung, S. 177 ff, 1. 186

(17) vgl. dazu die bereits für die Stadtentwicklung skeptischen Beurteilung von Hesse - Stadtentwicklung, S. 73; auch Hoppe - Struktur, S. 644

und Wertigkeitsskala, insbesondere für Konfliktgebiete (18) und Bildung allgemeiner Vorrang- bzw. Nachrangkriterien für die Anwendung sich widersprechender Ziele der Landesplanung. Zur Realisierung dieses Zielsystems sollte es nach wie vor primäres Ziel künftiger Raumordnung und Landesplanung sein, im Rahmen einer von Bund und Ländern konzipierten Raumordnungspolitik (19), eine bundesbezogene Wertigkeitsskala für die bereits vorliegenden Zielkataloge zu entwickeln. Dadurch würden planorientierte Prioritäten gesetzt, die, auf Länderebene übertragen, zusätzliche Planungsdirektiven bilden könnten.

-
- (18) derartige Gewichtungen sind im Ansatz erst in den allgemeinen Zielen des Landesentwicklungsprogrammes enthalten; vgl. LEP Teil A, übergeordnete Ziele, S. 21 (Ziele), S. 23 (Begründung), allgemeine Ziele zur raumstrukturellen Gliederung, S. 27, zu den zentralen Orten und Entwicklungsachsen, S. 57, zur Bevölkerung und den Arbeitsplätzen, S. 93, zur Aufstellung eines Prioritätenkataloges in Rheinland-Pfalz vgl. Wahl - Die Konzepte, S. 210, regionaler Prioritätenkatalog (Westpfalz); zu den Möglichkeiten gesetzgeberischer Vorgaben für Planentscheidungen auf technischem Bereich vgl. Ossenbühl - Die Bewertung, S. 333 ff, 837/838 m.w.Nwn.; zu Recht wird auch hier "die Setzung von Prioritäten bei Zielkonflikten", die Schaffung von "Risikogrenzwerten, Emissionsgrenzwerten und Immissionsgrenzwerten" und die weitere "Konkretisierung von Bewertungsmaßstäben allgemeiner Art für die Einzelfallentscheidung" (jeweils S. 837) gefordert.
- (19) vgl. dazu Schlußbericht der Enquete-Kommission für Verfassungsfragen, BT - Drucksache 7/5924, sowie Schriftenreihe "Zur Sache", Kap. 11: "Der Vorschlag der Kommission künftiger gemeinsamer Planung lautet wie folgt: "Gemeinsame Rahmenplanung" (Art. 28 a GG neu) Abs. 1: "Bund und Länder können gemeinsame Aufgaben planen, die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind."; zum Sondervotum von Schreckenberger vgl. im Schlußbericht S. 182 Zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung und Landesplanung - Überblick über bestehende Aktivitäten und Kompetenzen - vgl. auch Bleicher - Zwischenstaatliche Zusammenarbeit, S. 433 ff; vgl. auch die Beschlüsse zur Entwicklung der Planung in BVerfGE 1982, S. 317 f

(2) Vorgaben zur Anwendung der Planungsinstrumente

Das durch das BayLplG vom 1.1.1982 neu geschaffene Planungsinstrument "Richtwerte" bildet gleichfalls ein gutes Beispiel für unzureichende Planungsvorgaben hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung und Anwendung des Planungsinstrumentes:

aa) Inhaltliche Ausgestaltung der Richtwerte

Das BayLplG beschränkt sich allein auf die Schaffung des Handlungsinstrumentes "Richtwerte". Die Anwendung und nähere Ausgestaltung dieses Handlungsinstrumentes wird der Exekutive überlassen. Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes erfordert die Schaffung des Handlungsinstrumentes selbst: Das Bestimmtheitsgebot ergänzt und konkretisiert diese Verpflichtung hinsichtlich der Ausgestaltung des vorzugebenden Rahmens. Der Gesetzgeber ist danach verpflichtet, generelle und grundlegende Aussagen über die Anwendungsweise, den funktionellen Wirkungsbereich und eventuelle Grenzen der Anwendung vorzugeben. Zu den Richtzahlen gem. BayLplG 1970 enthielt zumindest noch das Landesentwicklungsprogramm derartige Vorgaben im Teil A Ziff. 4 a (Orientierungsdaten), Ziff. 4.4 (Richtzahlen als Untergrenze) und Ziff. 4.5 (Richtzahlen als Obergrenze). Die Vorgaben zur Anwendung des Planungsinstrumentes bilden die grundlegenden (20) planerischen Grundsatzentscheidungen (21) für die Anwendung des Planungsinstrumentes, die parlamentarisch getroffen werden müssen (22). Vergleichbare Vorgaben müßten auch für das Planungsinstrument: "Richtwerte" im BayLplG, bzw. im Landesentwicklungsprogramm, erfolgen.

(20) Badura - Planungsermessens, S. 15 m.w.Nw.

(21) Ossenbühl - Gutachten, B 80 m.w.Nw.

(22) Badura - Planungsermessens, S. 15; Ossenbühl - Gutachten, B 80; Manner - Planfeststellungsverfahren, S. 96, Anm. 15; BVerfGE 49, 89 ff. (89) unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung, insbesondere BVerfGE 34, 165 (192 ff.); 40, 237 (249); 41 251 (260); 45, 400 (417 ff.); 47, 46 (78 ff.); 48, 210 (211);
vgl. jüngst auch Bay VGH Bay VB1 1983, S. 726, der den Gesetzgeber zumindest für verpflichtet hält, materielle Planungsziele und -leitlinien vorzugeben.

bb) Verfahren und kommunales Beteiligungsrecht
am Beispiel der Richtwerte

Durch die Neufassung der Artikel 13 und 17 BayLplG (23), d.h., die Herausnahme der Richtzahlen aus den jeweiligen Zielkatalogen, war insbesondere eine Änderung der bisherigen Rechtsform beabsichtigt (24). Als Bestandteile des Landesentwicklungsprogrammes (25), bzw., der Regionalpläne (26), teilten die Richtzahlen gem. BayLplG 1970 die jeweilige formelle Rechtsform des Gesamtplanes. Durch die Übernahme in die Begründung des Planes wurden die in Richtwerte umbenannten Richtzahlen von dem Plan rechtlich losgelöst und bilden jetzt nurmehr eine "einheitliche Datengrundlage" (27) für die Handhabung der Ziele der Landes- und Regionalplanung (28). Nach dem Willen des Gesetzgebers sind die Richtwerte im Sinne des BayLplG vom 1.1.1982 als von den Plänen unabhängige Verwaltungsvorschriften (29) anzusehen (30).

-
- (23) Bay. Landtag, 9.WP, Beilage 7160, S. 4 und 5 (Text);
Art. 13 Abs. 3, Art. 17 Abs. 3 BayLplG
- (24) vgl. Bay.Landtag, 9.WP, Beilage 7160, S. 12, 2. Absatz
(Begründung)
- (25) vgl. Art. 13 Abs. 2 Nr. 4 BayLplG
- (26) vgl. Art. 17 Abs. 2 Nr. 2 BayLplG
- (27) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 12 (Begründung)
- (28) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 7 (Begründung):
"Sie (Anm. der Verfasser: Die Richtwerte) enthalten damit
den Charakter von Orientierungshilfen für die Wirtschaft
und die Kommunen und bilden eine Grundlage für Ermessens-
entscheidungen der Fachbehörden und der regionalen Planungs-
verbände."
- (29) vgl. hierzu allg. Schmidt-Aßmann - Forentwicklung, S. 76
m.w.Nwn.
- (30) daß der Gesetzgeber eine dahingehende Rechtsformänderung
beabsichtigte, ergibt sich insbesondere aus dem Hinweis
auf die Rechtsformänderung - vgl. Bay. Landtag, 9.WP, Bei-
lange 7160, S. 12 - sowie der erklärten Absicht, eine
raschere Aufstellung und Anpassung der Richtwerte als bisher
zu erreichen - vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160,
S. 12 -; die Richtwerte sind damit als ermessenslenkende
Verwaltungsvorschriften anzusehen; vgl. hierzu auch Hamann -
Rechtsfragen, S. 28 ff, m.w. Nwn.; BVerwG 34, 278 (280)

Konsequenterweise wurde die unmittelbare Bindungswirkung einschließlich einer unmittelbaren Anpassungspflicht für die Gemeinden aufgehoben (31). Der Wirkungsgrad der Richtwerte ist nunmehr je nach Planadressat unterschiedlich. Gegenüber den Gemeinden sollen die Richtwerte "Orientierungshilfen" bilden, von den Fachbehörden und den regionalen Planungsverbänden sind sie als einheitliche Datengrundlage zu berücksichtigen (32). Für die staatlichen Fachbehörden und regionalen Planungsträger bilden sie eine "Grundlage für Ermessensentscheidungen" (33), d.h., Abwägungsvorgänge.

Die Richtwerte entfalten durch die Bestimmung als Planungs- direktiven für die staatlichen Fachbehörden und regionalen Planungsträger mittelbare Bindungswirkung auch hinsichtlich der letztlich betroffenen Gemeinden (34). Durch die damit verbundene Außenwirkung auf die kommunalen Planungsträger stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit der durch das BayLplG vom 1.1.1982 bestimmten Rechtsform der Richtwerte als Verwaltungsvorschriften.

-
- (31) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 12;
Die Einordnung als Hoheitsakt eigener Art ist hier entbehrend, da den Richtwerten der wesentliche Plancharakter, d.h., die unmittelbare Steuerungs- und Ordnungsfunktion, fehlt. Im Gegensatz zu den Richtzahlen, die als Planungsziel Bestandteil des programmatischen Teiles des Landesentwicklungsprogrammes waren und damit unmittelbare Steuerungs- und Ordnungsfunktion hatten, sollen sich die Richtwerte auf die prognostische Einschätzung zukünftiger, tatsächlicher Entwicklungen beschränken. Die Prognose allein ist jedoch kein Plan. Die Richtwerte sind lediglich ein Planinstrument, d.h., verwaltungstechnisches Hilfsmittel zur fachgerechten und realitätsbezogenen Aufstellung und Fortschreibung der Planungsziele im Landesentwicklungsprogramm, in den fachlichen Plänen und Programmen und in den Regionalplänen.
- (32) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 12
- (33) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 7
- (34) vgl. LEP - Bayern Teil B S. 147 - 391

Grundsätzlich ist die Exekutive aus eigener Sachkompetenz heraus berechtigt, Verwaltungsvorschriften zu erlassen (35). Dies gilt jedoch nach neuerer Ansicht (36) zutreffend nur insoweit, als die Verwaltungsvorschriften ihrem Wirkungsgrad nach auf die innere Organisation und die Durchführung rein staatlicher Aufgaben ohne Außenwirkung auf nichtstaatliche Funktionsträger beschränkt sind. Soweit Verwaltungsvorschriften jedoch Außenwirkung entfalten, wird ein Mindestmaß gesetzgeberischer Vorgaben hinsichtlich der Anwendung und des Verfahrens (37) verlangt. Unter Berücksichtigung dieser Anforderungen erscheinen die Neufassungen der Artikel 13 und 17 des BayLplG vom 1.1.1982 ergänzungsbedürftig (38). Zum Verfahren bestimmen Art. 13 Abs. 3 (neu) bzw. Art. 17 Abs. 3 (neu) lediglich, daß Richtwerte in die Begründung des Landesentwicklungsprogrammes aufzunehmen sind, bzw., in die Regionalpläne aufgenommen werden können. Negativ ist der Begründung zur Gesetzesnovelle (39) zu entnehmen, daß die Verfahrensvorschriften des BayLplG, insbesondere Art. 14 (40) und Art. 18 BayLplG (41), für die Aufstellung und Änderung der Richtwerte nicht gelten sollen (42).

Die hieraus ableitbare Ablehnung eines geordneten Verfahrens unter Beteiligung der Gemeinden könnte zum einen gegen das Bestimmtheitsgebot und zum anderen gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verstoßen.

(35) statt vieler: Schmidt/ABmann - Fortentwicklung, S. 76 m.w.Nw.

(36) vgl. Stern - Staatsrecht, S. 659 ff; Schmidt/ABmann - Fortentwicklung, S. 78 ff m.w.Nw.; Ossenbühl - Verwaltungsvorschriften, S. 250 ff.

(37) Badura - Planungsermessen, S 15 m.w.Nw.
Ossenbühl - Gutachten B 80, m.w.Nw.; Schmidt/ABmann - Fortentwicklung, S. 76; Zoubek - Fachliche Programme, S. 138; Erbguth - Rechtsnatur, S. 563 ff; a.A. Homanin - Rechtsfragen S 33/34

(38) vgl. Art. 13 Abs. 3 (neu) und Art. 17 Abs. 3 (neu) BayLplG.

(39) Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 11

(40) Aufstellung des Landesentwicklungsprogrammes

(41) Ausarbeitung und Verbindlicherklärung von Regionalplänen

(42) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 11:

"Die rasche Fortschreibung und Aktualisierung wird jedoch durch den verbindlichen Charakter des Zahlenwerkes erschwert, weil bei jeder Änderung ein ebenso aufwendiges Verfahren wie bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung durchgeführt werden muß (vgl. Art. 14 Abs. 6 und Art. 18 Abs. 8)."

Die Art und Weise der Aufstellung und Fortschreibung der Richtwerte ist im BayLplG vom 1.1.1982 nicht bestimmt. Berücksichtigt man, daß sich die inhaltliche Ausgestaltung des Planungsinstrumentes Richtwert gegenüber den Inhalten der Richtzahlen gem. BayLplG 1970 erheblich erweitern wird. (43), ist zu befürchten, daß die mittelbare Auswirkung der Richtwerte auf die verbleibende gemeindliche Ermessensentscheidung in der Planungspraxis weit größer sein wird, als die bisher gesetzlich geregelte unmittelbare Anpassungspflicht. Die in der Begründung des Landesentwicklungsprogrammes enthaltenen Richtwerte sind zunächst von den Fachplanungsbehörden, d.h., insbesondere bei Aufstellung der fachlichen Programme und Pläne gemäß Art. 15, 16 BayLplG, zu berücksichtigen. Über die Aufstellung der fachlichen Programme und Pläne werden die Richtwerte, pflichtgemäße Berücksichtigung durch die jeweils zuständigen Fachbehörden unterstellt, maßgebliches Entscheidungskriterium für alle Funktionsbereiche der Art. 16 Abs. 1, 4 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 Nr. 7 bilden (44). Die Richtwerte als Gesamtzahlenwerk gehen dabei, wie bisher schon die Richtzahlen, als Grundlagen der gestuften Abwägungsvorgänge von der Fachplanung über die Anpassungspflicht des Art. 17 Abs. 3 BayLplG in die Regionalplanung und danach wiederum in die kommunale Ortsplanung ein. Diese Wirkung tritt ein, ohne daß eine unmittelbare Anpassungspflicht an das Zahlenwerk selbst besteht, bzw., bestehen müßte. Da die Richtwerte als Grundlagen der aufzustellenden verbalen Ziele sowohl die Zweckrichtung als auch den inhaltlichen Entscheidungsgehalt beeinflussen, bedarf es einer unmittelbaren Anpassungspflicht

-
- (43) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 12: "...kann das gesamte Zahlenwerk im Rahmen der Begründung entsprechend den Bedürfnissen der Fachplanungsträger stärker differenziert werden (z. B. hinsichtlich der Altersstruktur der Bevölkerung)."
- (44) Fachliche Programme und Pläne zur Erhaltung bedrohter Tier- und Pflanzenarten, für Naturräume besonderer Problematik, für Nationalparke und deren Vorfeld vgl. LEP Teil B I 4.3.; Programme und Pläne der Landwirtschaft, vgl. LEP Teil B III 4.; Freizeit und Erholung vgl. LEP Teil B VII 5.; Energieprogramm vgl. LEP Teil B X. 5.;

an das Zahlenwerk selbst regelmäßig nicht. Eine Ausnahme bildet scheinbar nur die mit den Richtzahlen zunächst beabsichtigte unmittelbare Entwicklungssteuerung (45) oder die Steuerung des Bauflächenbedarfs (46). Ganz abgesehen davon, daß sich diese unmittelbare Steuerung in der Praxis als nicht durchführbar erwies (47), dürfte der beabsichtigte Effekt besser durch verbale Ziele, die auf dem Gesamtzahlenwerk basieren, zu erreichen sein. Auch verbale Ziele werden, z.B., durch Funktionszuweisung, verbale Förderprogramme mit entsprechenden Zielvorgaben oder Funktionsbeschränkungen, Steuerungsmöglichkeiten mit dem ursprünglich für die Richtzahlen gem. BayLpLG 1970 beabsichtigten Wirkungsgrad erreichen. Der wesentliche Vorteil dieser Steuerungsart, d.h., insbesondere die größere Flexibilität in der Handhabung, wurde in der Begründung zur Gesetzesnovelle vom 23.12.1981 bereits betont (48). Durch die Änderung der Rechtsform der Richtzahlen, bzw., Richtwerte, in Verwaltungsvorschriften, ergeben sich allerdings Konsequenzen zunächst für das Aufstellungs- und Fortschreibungsverfahren. Als Teil des Zielkataloges des Landesentwicklungsprogrammes waren die Richtwerte gem. BayLpLG 1970 gemäß Art. 14 Abs. 2 BayLpLG im Rahmen der Aufstellung und Fortschreibung (49) jeweils den kommunalen Spitzenverbänden, den Gemeinden, Landkreisen und Bezirken, für die eine unmittelbare Anpassungspflicht begründet wurde, zur Stellungnahme bekanntzugeben.

(45) insbesondere die Umverteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen zugunsten strukturschwacher Regionen;

(46) = Ordnungsfunktion vgl. hierzu LEP Teil A IV. 4., S. 107 ff.

(47) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 11

(48) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 12

-
- (49) vgl. Art. 14 Abs. 6 BayLplG; bereits hier wurde von Heigl-Hosch - Art. 14 Rdnr. 15, die Pflicht der staatlichen Planungsbehörde angenommen, nicht nur den Zielkatalog als solchen, sondern auch die Begründung zur Stellungnahme zuzuleiten; zurecht wird betont, daß nur anhand des umfassenden Programmwerkes eine eingehende Stellungnahme möglich sei; Rdnr. 14, S. 3 und 4: "Vielfach stehen gerade in der Begründung Aussagen, die eine stärkere Berührung der Aufgaben der kommunalen Ebene erkennen lassen, als die Formulierung der Ziele. Im übrigen ist eine Bewertung der Ziele nur bei Kenntnis des ihnen vorausgehenden Abwägungs- und Entscheidungsprozesses und der dabei berücksichtigten Tatsachen, Kriterien u.ä. möglich." Als Bestandteil der Begründung sind die Richtwerte auch im Rahmen des Normaufstellungsverfahrens gem. Art. 14 Abs. BayLplG den Planungsträgern zur Stellungnahme zuzuleiten.

Die kommunalen Planungsträger waren dabei an der Aufstellung und Fortschreibung des Gesamtzahlenwerkes laufend beteiligt. Diese Beteiligung ist nunmehr entfallen. Da die Richtwerte nicht mehr Bestandteil des Zielkataloges sind, lösen sie keine unmittelbaren Anpassungspflichten mehr aus. Änderungen und Ergänzungen der Richtwerte erfordern daher keine Beteiligung der Gemeinden mehr gem. Art 14 Abs. 5 i.V.m. Art. 14 Abs. 2 BayLplG. Die Beteiligung der Gemeinden ist nach der Begründung zur Gesetzesnovelle gerade deshalb entbehrlich (50), weil durch die in Richtwerte umbenannte Richtzahlen als Zahlenwerk selbst unmittelbare Anpassungspflichten für die Gemeinden nicht mehr begründet werden. Berücksichtigt man, daß insbesondere die bisherige Beteiligung der kommunalen Planungsträger es ermöglichte, die Mängel des Planungsinstrumentes "Richtzahl" aufzuzeigen (51), ist der durch das BayLplG vom 1.1.1982 erfolgte Ausschluß der kommunalen Planungsträger an der weiteren Fortschreibung des Planungsinstrumentes "Richtwerte" nicht verständlich. Auch das Argument, daß das Landesentwicklungsprogramm vor seiner Aufstellung und bei laufenden Änderungen gem. Art. 14 Abs. 2 und Abs. 6 BayLplG ohnehin den kommunalen Spitzenverbänden Bayerns und der Gemeinden, Landkreisen und Bezirken, für die eine unmittelbare Anpassungspflicht begründet wird, zur Stellungnahme vorgelegt wird, ist nicht akzeptabel. Denn die Aufstellung und Fortschreibung der Richtwerte können, aber müssen nicht parallel zur Aufstellung und Fortschreibung der verbalen Ziele erfolgen. Aus dem Willen des Gesetzgebers, eine rasche Fortschreibung und laufende Aktualisierung der Richtwerte zu erreichen, ist vielmehr zu erwarten, daß die laufende Fortschreibung der Richtwerte weit häufiger

erfolgen soll als die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogrammes. Die über die Beteiligung an der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogrammes gewählte Beteiligung an der Fortschreibung der Richtwerte wird daher im Regelfall nur sporadisch, unvollständig und damit unzureichend sein.

Durch den Wegfall kommunaler Beteiligung an der laufenden Fortschreibung der Richtwerte ist zu befürchten, daß das Gesamtzahlenwerk als Prognose künftiger Entwicklungstendenzen in Bayern mangels ausreichender Regional- und Ortsbezogenheit auch künftig nicht geeignet sein wird, als realitätsbezogene Datengrundlage für verbindliche verbale Ziele zu dienen. Da der Gesetzgeber primär eine beschleunigte Aktualisierung des Zahlenwerkes erreichen wollte, hätte es genügt, diesem Zweck durch ein vereinfachtes und damit beschleunigt durchführbares Verfahren Rechnung zu tragen. Die staatlichen Planungsbehörden werden auch künftig die kommunalen Basiswerte zur Prognose der künftigen Entwicklungstendenzen des Landes Bayern benötigen. Wegen der beabsichtigten weiteren Differenzierung und Verfeinerung der Richtwerte wird die kommunale Beteiligung in noch stärkerem Umfang als bisher durchgeführt werden müssen. Die Gesetzesänderung steht zu diesen sachlichen Anforderungen im krassen Widerspruch.

-
- (50) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 7160, S. 11; daß der Gesetzgeber die künftige Beteiligung der kommunalen Planungsträger beseitigen will, ist als Umkehrschluß aus der Anmerkung, S. 11: "Die rasche Fortschreibung und Aktualisierung wird ... erschwert, weil bei jeder Änderung ein ebenso aufwendiges Verfahren wie bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung durchgeführt werden muß", zu ziehen;
- (51) vgl. z.B. Beiträge der Stadt Nürnberg zum Entwurf des Regionalplanes für die Industrieregion Mittelfranken aufgrund der Sitzung des Stadtrates vom 16.03.1977.

Die Frage, ob und inwieweit die Richtwerte als Gesamtzahlenwerk und Datengrundlage ordnungsgemäß, d.h., ohne wesentliche Fehler in der Erfassung und Prognose der Entwicklungstendenzen, erstellt wurden, läßt sich durch geordnetes Verfahren zwar nicht materiell beantworten. Der Rückschluß von einem geordneten Verfahren, an dem materiell Planbetroffene beteiligt sind, die eventuell sogar Eigeninitiative im Rahmen des Planungsverfahrens entwickeln können, auf die Richtigkeit der in diesem Verfahren getroffenen Sachentscheidung, ist jedoch schon aus dem Gesichtspunkt der Wahrscheinlichkeit leichter möglich. Darüberhinaus wird sowohl die Festlegung des Zahlenwerkes im einzelnen als auch der jeweilige Entscheidungsgehalt eher nachvollziehbar, d.h., einerseits seitens der Planungsbehörden leichter begründbar, andererseits sowohl für die mittelbar betroffenen Planungsträger als auch für die eventuell damit befaßten Gerichte leichter kontrollierbar (52). Muß man, wie bereits dargelegt, von einer unzureichenden Kontrollfunktion der materiellen Zielvorgaben des BayLplG ausgehen (53), da sich das Gesetz auf einen ungewichteten Zielkatalog be-

(52) Zur Kontrollfunktion eines geordneten Verfahrens vgl. Badura - Planungsermessen, S. 170 m.w.Nw.; Manner - Planfeststellungsverfahren, S. 111; vgl. auch BVerfGE 56, 30 ff, sog. "Mühlheim-Kärlich-Entscheidung" vom 20.12.1979, in der im Gegensatz zur bisherigen Rechtsprechung (so noch BVerwGE 41, 58; 44, 240) betont wurde, daß Verfahren und Verfahrensbeteiligung nicht nur zur Information der jeweils zuständigen Planungsbehörde, sondern auch zur Wahrung der Rechte der von der Planungsentscheidung betroffenen (Anm. des Verfassers: hier Grundrechtsträger und Schutz der Grundrechte - Art. 2 Abs. 2 GG im Rahmen des atomrechtlichen Verfahrens) erfolgen müssen; vgl. auch Laubinger - Grundrechtsschutz, S. 84/85; vgl. BVerfGE 56, 298 (319/320), das aus der Nichtanhörung der betroffenen Gemeinde auf die fehlende Absicht des zuständigen Planungsträgers schließt, die Belange der Gemeinde zu berücksichtigen; S. 320: "Hätte der Verordnungsgeber also die Belange der Beschwerdeführerinnen berücksichtigen wollen, so hätte er sie anhören müssen." Aus einer im Gesetz oder einer Rechtsverordnung fehlenden Verfahrenskonzeption zur Wahrung des formellen Beteiligungsrechtes der Gemeinden läßt sich somit der Rückschluß ziehen, daß die Anhörung der Gemeinden nicht beabsichtigt war.

(53) vgl. 3. Kapitel, Abschnitt V 2

schränkt (54), bedeutet die Forderung nach einem geordneten Verfahren unter Beteiligung der mittelbar betroffenen kommunalen Planungsträger (55) eine Minimalforderung zur Wahrung des Gewaltenteilungsgebotes. Sie berücksichtigt darüberhinaus die dem Verordnungsgeber des Landesentwicklungsprogrammes obliegende Verpflichtung zur umfassenden und vollständigen Ermittlung des der Verordnung zugrundezulegenden Sachverhalts (56). Die Richtwerte als umfassende Datengrundlage sind wesentlicher Teil des zur Aufstellung und Fortschreibung der verbalen Ziele erforderlichen Sachverhalts.

Das Recht zur formellen Beteiligung (57) der Gemeinden entspringt dabei Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (58), bzw., dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Satz 1 BV (59). Dieses Recht, das den Gemeinden unabhängig davon zusteht, ob diese schon oder überhaupt materiell gegen die aus der Grundlagenermittlung entstehenden Sachentscheidungen (z.B. Planungsziele) klagebefugt sind (60), ist nunmehr allgemein anerkannt (61). Das BVerfG erweiterte das formelle Beteiligungsrecht der Gemeinden mit seinem Beschluß vom 7.10.80 (62)

(54) vgl. 3. Kapitel, Abschnitt IV, b und 3.

(55) wenn auch, wie vorgeschlagen (vgl. 4. Kapitel, Abschnitt III) zusammengefaßt als Dachverband der regionalen Planungsträger, um eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen; da die Richtwerte des Landesentwicklungsprogrammes rein landesplanerischen Bezug aufweisen sollen, erscheint es als ausreichend, die Anhörung der Gemeinden über deren kommunale Landesplanungsvertretung durchzuführen.

(56) vgl. BVerfGE 50, 50 (51); 56, 298 (319)

(57) Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 225, 226 m.w.Nw., insbesondere zur neueren Rechtsprechung; BVerfGE 56, 298 (320 ff)

(58) so zuletzt BVerfGE 56, 298 (319, 320); vgl. hierzu auch Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 226 ff (237); Blümel - Grundrechtsschutz, S. 23 ff m.w.Nw.

(59) so BayVGHE 31, 8 (10) unter Hinweis auf BayVerfGHE 24, 181/194; 27, 14 (33); BayVGHE n.F. 25, 71/78;

(60) Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 226

(61) BayVGHE n.F. 25, 71 (80); Knemeyer - Staat und Kommunen, S. 170 m.w.Nw.

(62) BVerfGE 56, 298 (319/320); zum Widerspruch zur Entscheidung des BVerfG (Fluglärmbeschluß) vom 15.9.1981, DÖV 1982, 198 vgl. Weyreuther - Abwägung, S. 179 (m. Anm. 38 f); Blümel - Festsetzung, S. 332; Blümel - Grundrechtsschutz, S. 84 f.

über das Recht zur Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren hinaus auf ein formelles Recht zur Beteiligung bereits in dem Stadium, in dem der Verordnungsgeber den der Verordnung zugrundezulegenden Sachverhalt ermittelt (63). Es bewegt sich somit bereits im Vorfeld des Verordnungsverfahrens (64). Diese konsequente Fortentwicklung berücksichtigt zu Recht, daß eine mit Zielbindung ausgestattete und unmittelbare Anpassungspflichten auslösende Einzelregelung der Rechtsverordnung (65) ohne konkrete Würdigung der örtlichen Situation und Abwägung der örtlichen und überörtlichen Interessenlage sachlich und damit auch rechtlich keinen Bestand haben kann (66). Da diese Würdigung, die auch im Landesentwicklungsprogramm oder in den Regionalplänen regelmäßig, z.B. bei Aufstellung und Fortschreibung der Richtwerte, im Vorfeld des Verordnungsverfahrens stattfindet, ist bereits in diesem Planungsstadium eine formelle Beteiligung der Gemeinden sowohl tatsächlich als auch rechtlich geboten.

-
- (63) BVerfGE 56, 320: "Die dem Verordnungsgeber obliegende Ermittlungspflicht gebietet im übrigen, daß die betroffenen Gemeinden ihm ihre Planinteressen im geplanten Lärmschutzbereich darlegen können. Hätte der Verordnungsgeber also die Belange der Beschwerdeführerinnen (Anm.: Gemeinden) berücksichtigen wollen, so hätte er sie anhören müssen."
- (64) so Richter Wand und Niebler in Sondervotum BVerfGE 56, 346, die diese weitgehende Ausweitung des formellen Anhörungsrechtes als Überdehnung verfassungsrechtlicher Grenzen ansehen (S. 339); kritisch auch Weyreuther - Abwägung, S. 173 ff
- (65) Hier: Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereiches für den militärischen Flugplatz Memmingen vom 23.6.75 (BGBl I, S. 1490);
- (66) das BVerfG sieht daher konsequent die Verordnung wegen Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als nichtig an; vgl. BVerfGE 56, 298; zu den Bedenken hinsichtlich der ausgesprochenen Fehlerfolge vgl. Sondervotum Hirsch BVerfGE 56, 346; auch BVerwG, DUV 1980, S. 566;

Der Kreis der zu beteiligenden Planungsträger, insbesondere der Gemeinden, richtet sich dabei nach dem Wirkungsgrad, insbesondere der rechtlichen Tragweite der Zielbestimmungen, für die die Richtwerte Datengrundlage sein sollen. Art. 14 Abs. 2 BayLplG (67), der den Adressatenkreis des formellen Beteiligungsrechtes an die Voraussetzung unmittelbarer Anpassungspflichten knüpft, sollte als Ansatz auch für den Bereich des Vorfeldes des Ordnungsverfahrens dienen. Denn die Anhörung gemäß Art. 14 Abs. 2 BayLplG (68) unterscheidet sich von der Anhörung im Rahmen der Grundlagenermittlung, soweit es die Interessenwahrung der zu beteiligenden Planungsträger betrifft, nicht.

Im Ansatz widerspricht die geforderte Beteiligung der Gemeinden der Absicht des Gesetzgebers, der diese durch die Herausnahme der Richtwerte aus dem Zielkatalog der Pläne gerade beseitigen wollte (69), um hierdurch einen Beschleunigungseffekt zu erzielen. Die Beschleunigung des Verfahrens an sich ist jedoch kein schutzwürdiges Gut, das auf Kosten der Planbetroffenen ohne weiteres durchgesetzt werden könnte. Die Notwendigkeit zur Beschleunigung des Aufstellungs- und Fortschreibungsverfahrens kann sich aus dem Abwägungsgebot ergeben. Das hieraus ableitbare Rationalprinzip, d.h., das Gebot, eine Planung, die wissenschaftlich-professionellen Maßstäben genügt (70), zu betreiben, kann die aus Praktikabilitätsgesichtspunkten gegebene Notwendigkeit der Verfahrensbeschleunigung zur Rechtspflicht werden lassen. Dies gilt dann, wenn das Planinstrument, hier die umfassende Datengrundlage: Richtwerte, den ihm zugeordneten Zweck allein wegen eines umständlichen, komplizierten und damit zeitraubenden Verfahrens sachlich nicht erreichen kann. Denn die fehlende Aktualität des Zahlenwerkes kann zur Fehleinschätzung in der Prognose und dadurch zu im Sinne des Abwägungsgebotes fehlerhaften Zielaufstellungen und Fortschreibungen führen. Andererseits folgt aus dem Abwägungsgebot und damit dem Rationalprinzip auch die Forderung umfassender und vollständiger Ermittlung des Sachverhalts (71).

(67) wurde durch die Gesetzesnovelle vom 23.12.81 nicht geändert

(68) Anhörung im Rahmen des Zielaufstellungsverfahrens

(69) vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 11/12

(70) David - Raumordnungsbindung, S. 83

(71) BVerfGE 50, 50 (51); 56, 298 (319)

Hierzu ist es erforderlich, die Belange der betroffenen Planungsträger festzustellen und zu berücksichtigen. Dies erfordert die Anhörung der betroffenen Planungsträger (72). Das für die Planung geltende Rationalprinzip hat damit nicht ohne weiteres rechtliche Relevanz (73). Vielmehr sind unter einer vom Grundgesetz her wert- erfüllten Planung (74) sachliche und rechtliche Anforderungen im Grundsatz zu einer Konvergenz zu bringen (75).

Daß die beklagte fehlende Aktualität der Richtzahlen allein auf die Durchführung der gesetzlich festgelegten (76) Anhörungsver- fahren zurückzuführen war, wurde bis heute ernstlich von nieman- dem behauptet. Wesentliches Kriterium für die fehlende Aktualität der Richtzahlen dürfte vielmehr gewesen sein, daß die staatlichen Planer in Überschätzung der politischen (77) und planungstechni- schen Steuerungsmöglichkeiten (78) trotz Kenntnis der von den Prognosen abweichenden Entwicklungstendenzen die Notwendigkeit verstärkter Anpassung des Zahlenwerkes zu lange verneinten (79) und diese deshalb unterblieb (80).

-
- (72) BVerfGE 56, 298 (320)
 - (73) David - Raumordnungsbindung, S. 82
 - (74) vgl. Schmidt/Abmann - Planung, S. 541 ff
 - (75) David - Raumordnungsbindung, S. 82; Steinberg - Verwaltungs- verfahren, S. 621; Ossenbühl - Verwaltungsverfahren, S. 467 m.w.Nw.; Degenhardt - Das Verwaltungsverfahren, S. 884 f; Laubinger - Grundrechtsschutz, S. 64 ff, m.w.Nw.
 - (76) vgl. Art. 14 Abs. 2, Art. 18 Abs. 2, 3 BayLplG 1970
 - (77) vgl. LEP Bayern Teil A, Begründung zu IV. 1.2., S. 96; Die Planer glaubten zunächst, die unmittelbar nach Erlaß des Landesentwicklungsprogrammes sich abzeichnende na- türliche Bevölkerungsentwicklung, die erheblich von den ursprünglichen Prognosen abwich (Geburtenrückgang statt Ge- burtenüberschuß), durch familienpolitische und landespla- nerische Maßnahmen auszugleichen und möglichst zu stoppen.
 - (78) Hier wurden insbesondere die unmittelbaren Steuerungsmög- lichkeiten der Richtzahlen überschätzt; vgl. Bay. Landtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 11; von den Richtwerten abwei- chende Entwicklungstendenzen sollten der beabsichtigten Steuerungsfunktion gemäß möglichst in Richtung landespla- nerisch erwünschter Entwicklungsprognosen gelenkt werden.
 - (79) vgl. LEP - Bayern Teil A, Begründung zu IV., 4.1.
 - (80) Die ersten Hochrechnungen basierten auf den Jahren 1969 - 1971; vgl. LEP - Bayern Teil A, Begründung zu IV., 1.2.; S. 95; die erste Fortschreibung der Richtzahlen, bzw. Richtwerte, soll 1982/1983 erfolgen.

Unter Berücksichtigung dieser Ausgangslage ist davon auszugehen, daß der Gesetzgeber mit der Abschaffung der kommunalen Beteiligung bei der Aufstellung und laufenden Fortschreibung des Planungsinstrumentes: Richtwerte nicht einer sich aus dem Abwägungsgebot ergebenden Rechtspflicht nachkam, sondern sich allein von Zweckmäßigkeitsüberlegungen leiten ließ. Diese dürften auf den einfachen Nenner zu bringen sein: Wegfall der Anhörungsverfahren = Beschleunigung des Verfahrens. Der Gesetzgeber ging dabei offensichtlich davon aus, daß ihm die Herausnahme des Planinstrumentes: Richtzahl aus dem Zielkatalog (81) und die dadurch bedingte Änderung der Rechtsform (82) die Abschaffung des Beteiligungsrechts der betroffenen Planungsträger, insbesondere der Gemeinden, ermöglichen würde. Daß dieses formelle Beteiligungsrecht dennoch besteht und sowohl vom Ordnungsgeber des Landesentwicklungsprogrammes, als auch von den regionalen Planungsverbänden bei Aufstellung und Fortschreibung der Richtwerte berücksichtigt werden muß, wurde bereits dargelegt und begründet. Durch die in Art. 14 (neu) BayLplG festgestellte Unterlassung einer angemessenen Verfahrenskonzeption für die Aufstellung und Fortschreibung des Planungsinstrumentes: Richtwerte, unter Beteiligung der kommunalen Planungsträger, verstieß der Gesetzgeber gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV. Zur Vermeidung der hieraus folgenden Nichtigkeit des Landesentwicklungsprogrammes hinsichtlich des auf den Richtwerten basierenden Zielkataloges, ist der Gesetzgeber verpflichtet, entweder ein angemessenes Verfahren im BayLplG selbst zu konzipieren oder den Ordnungsgeber zu ermächtigen und zu verpflichten, im Rahmen der Aufstellungs- und Fortschreibungsverfahren eine angemessene formelle Beteiligung der kommunalen Planungsträger sicherzustellen. Zur Wahrung des Bestimmtheitsgebotes würde es dabei genügen, die positiven Regelungen des BayLplG

(81) vgl. Bay. Landtag, 9.WP, Beilage 9/7160, S. 12

(82) vgl. Bay. Landtag, 9.WP, Beilage 9/7160, S. 7, 12

oder des Landesentwicklungsprogrammes im Wesentlichen auf die Bestätigung des formellen kommunalen Beteiligungsrechtes als solches, den Adressatenkreis, den Auslösefaktor (z.B. Aufstellung, Fortschreibung, Grad der Betroffenheit) zu beschränken und die Art und Weise der Anhörung zu bestimmen.

Denn dieses formelle Beteiligungsrecht im Vorfeld des Normaufstellungsverfahrens ist nicht an bestimmte Formen gebunden (83). Es bildet keinen in sich abgeschlossenen Verfahrensabschnitt. Der Normgeber ist vielmehr verpflichtet, in jeder Phase des Entscheidungsprozesses für eigene oder von dritter Seite herangetragene Erkenntnisse offen zu sein. (84). Erfordern neue Erkenntnisse eine Änderung der bisherigen Prognosen, die wesentlich von den bisherigen Prognosen abweicht, sind die betroffenen Planungsträger erneut zu hören. (85).

Das formelle Beteiligungsrecht wird durch den Grad der Betroffenheit relativiert. Die Betroffenheit des Planungsträgers setzt dabei nicht voraus, daß dieser gegen die auf der Datengrundlage: Richtwerte basierenden Ziele klagebefugt ist (86). Erforderlich ist lediglich eine Betroffenheit von den Zielen der Landes- und Regionalplanung aufgrund normierter Anpassungspflichten. Dies ist im Bereich der Landes- und Regionalplanung generell der Fall (87). Da sich das formelle Beteiligungsrecht im Vorfeld des Normaufstellungsverfahrens bewegt, somit die Planungsziele, die eine spätere Betroffenheit auslösen könnten, regelmäßig entweder noch nicht existieren oder in ihrer Endfassung nicht vorliegen, genügt als Grad der Betroffenheit die institutionalisierte Möglichkeit einer zukünftigen Betroffenheit.

(83) BVerfGE 56, 298 (321)

(84) Bay VGHE 31, 8 (11)

(85) Bay VGHE 31, 8 (11); hieraus folgt das Recht zur Beteiligung auch an der Fortschreibung der Richtwerte

(86) Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 226 unter Hinweis auf die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zum Luftverkehrsrecht (Flughafen-Prozesse), insbesondere Fußnote 11

-
- (87) vgl. Art. 17 Abs. 4 BayLplG: "Bei der Ausarbeitung von Regionalplänen sind die vom Staat gesetzten Planungsziele zu beachten"; Hierunter fallen sowohl die Ziele des Landesentwicklungsprogrammes als auch die Ziele der fachlichen Programme und Pläne; vgl. § 1 Abs. 4 BBauG zur kommunalen Anpassungspflicht;

Der Begriff der zukünftigen Betroffenheit ist in zeitlicher Hinsicht nach sachlichen Gesichtspunkten nicht abgrenzbar. Aus dieser Blickrichtung betrachtet besteht das kommunale formelle Beteiligungsrecht in allen Planungsphasen, in denen die Tatsachen- und Grundlagenermittlung für spätere, Anpassungspflichten begründende Planungsziele durchgeführt wird.

Art. 14 Abs. 2 BayLplG (88) knüpft das kommunale formelle Beteiligungsrecht im Rahmen des Aufstellungsverfahrens (89) des Landesentwicklungsprogrammes an die Voraussetzung der "unmittelbaren Anpassungspflicht". Die Abgrenzung zwischen mittelbarer und unmittelbarer Anpassungspflicht erfolgt dabei nach dem Gesichtspunkt, ob sich aus den Planungszielen unmittelbare Rechtswirkungen für eine Gemeinde ergeben (90). Danach können Planungsziele, die aufgrund der Allgemeinheit ihrer Zielaussagen den zur Aktualisierung der kommunalen Anpassungspflicht erforderlichen Konkretisierungsgrad erst durch Transformation über die Regionalplanung erreichen, keine Beteiligungspflichten auslösen (91). Bei gestuften Raumplanungen kann dies zumindest theoretisch zu einer Beschränkung des kommunalen Beteiligungsrechtes führen. Diese Form der Abgrenzung ist jedoch nur dann möglich, wenn, wie in Art. 14 Abs. 2 BayLplG vorausgesetzt, der Zielkatalog zum Zeitpunkt der Anhörung der Gemeinden bereits vorliegt und damit die Frage, ob durch den Zielkatalog unmittelbare oder mittelbare Anpassungspflichten begründet werden, beantwortbar ist.

(88) neue Fassung unverändert

(89) diese wird hier begrifflich als Gesamtheit verstanden; es umfaßt den Gesamtzeitraum von der Ausarbeitung bis zur Aufstellung (Art. 14 Abs. 1 - 6 BayLplG)

(90) Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 14, Rdnr. 20

(91) so auch Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 14, Rdnr. 20; als Beispiele für unmittelbare Anpassungspflicht werden genannt: Bestimmungen einer Gemeinde als zentraler Ort; die für einen zentralen Ort bestimmten Ausbauziele; die Lage einer Gemeinde in einem Gebiet, in dem keine Bergbahnen mehr errichtet werden dürfen; zum Wirkungsgrad der Richtzahlen, bzw. Richtwerte, vgl. auch Gemeinsame Bekanntmachung der Bayer. Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen und des Inneren vom 12.3.75 (LUMB1, S. 29), "Richtzahlen in den Regionalplänen, organische Entwicklung der Gemeinden"

Dies ist jedoch für die Planungsphase, die sich noch mit der Tatsachen- und Grundlagenermittlung befaßt, im Normalfall zu verneinen. Für das formelle Beteiligungsrecht im Vorfeld des Normaufstellungsverfahrens ist diese Abgrenzungsart somit nicht geeignet.

Soweit der Zielkatalog, z.B. bei Fortschreibung der Ziele aufgrund neuer Prognosen (92), jedoch bereits bekannt ist, ist dieses Kriterium zur Abgrenzung des Kreises der betroffenen Gemeinden anwendbar. Diese Abgrenzungsart könnte zusätzlich einen mittelbaren Beschleunigungseffekt erzielen. Für die Planungsphasen, in denen die Mittelbarkeit, bzw., Unmittelbarkeit der beabsichtigten Planungsziele bereits erkennbar ist, ist der Normgeber in der Lage, über die Ausgestaltung des Konkretisierungsgrades der Planungsziele den Kreis der betroffenen kommunalen Planungsträger im Sinne einer Erweiterung oder Reduzierung zu steuern. Durch die Regionalplanung nicht mehr konkretisierungsfähige Planungsziele lösen regelmäßig unmittelbare Anpassungspflichten der betroffenen Gemeinden aus. Diese sind somit unmittelbar betroffen. Das formelle Beteiligungsrecht ist zu berücksichtigen. Allgemeine, durch die Regionalplanung hinsichtlich des örtlichen Bereiches erst noch konkretisierungsbedürftige Planungsziele, führen nicht zur unmittelbaren Anpassungspflicht und Betroffenheit. Das formelle Beteiligungsrecht wird nicht ausgelöst. Will der Normgeber zur Beschleunigung das Beteiligungsrecht der Gemeinden reduzieren, kann er dies durch die Verminderung des Konkretisierungsgrades des Planungszieles erreichen. Dieser Beschleunigungseffekt wäre dabei auch sachgerecht hinsichtlich der Aufgabenzuweisung der Landesplanung als übergeordnete Planung. Denn hierdurch wird möglicherweise mittelbar die aus Art. 13 Abs. 1 Satz 1 BayLplG festgelegte Aufgabenzuweisung erreicht, die Grundzüge der Entwicklung des Staatsgebietes festzulegen und sich dabei insbesondere inhaltlich auf die Festlegung der Grundzüge zu beschränken. Diese Abgrenzungsart schmälert das kommunale Selbstverwaltungsrecht somit nicht, sondern kann dazu beitragen, eine unmittelbare Verplanung der Gemeinden durch die Landes-

(92) die Richtwerte bilden insoweit sowohl einen Teil als auch eine Fortschreibung der Gesamtprognose

planung selbst einzudämmen. Allerdings wird man hierzu den Begriff der "mittelbaren Anpassungspflicht" einschränkend in dem Sinne auslegen müssen, daß die "Mittelbarkeit" nur dann angenommen werden kann, wenn den regionalen Planungsverbänden in der Anwendung der landesplanerischen Ziele ein eigener Ermessensspielraum bleibt. Ist das Ziel im Landesentwicklungsprogramm aufgrund vorgegebener Daten, Richtwerte und verbaler Vorgaben bereits so konkret gefaßt, daß die regionalen Planungsverbände anhand der Vorgaben nurmehr den Kreis der betroffenen Gemeinden bestimmen können, ohne daß hierfür Raum für eine eigene Abstimmungsleistung bliebe, wirkt das landesplanerische Ziel unmittelbar. Entscheidend muß der materielle Gehalt der verbleibenden regionalen Planentscheidung sein und nicht die formale Einschaltung der Regionalplanung als Zwischeninstanz. Denn sonst könnte das formelle Beteiligungsrecht der Gemeinde trotz materiell wirkender unmittelbarer Anpassungspflichten durch formale Zwischenschaltung der Regionalplanung für den Bereich der Landesplanung beseitigt werden.

Gemäß Art. 14 Abs. 2 Satz 4 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 5 BayLplG (93) wird das formelle Beteiligungsrecht der Gemeinden für diese von den regionalen Planungsverbänden ausgeübt. Diese "mittelbare" kommunale Beteiligung gilt, da die regionalen Planungsverbände zwischenzeitlich in allen Regionen bestehen (94), für das formelle Beteiligungsrecht der Gemeinden in der Landesplanung generell.

(93) blieben inhaltlich unverändert

(94) vgl. VO "Einteilung des Staatsgebietes in Regionen" vom 21.12.72 - GVBl, S. 476; der danach noch ausstehende Regionalverband Donau-Ilser wurde mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrages zwischen dem Land-Württemberg und dem Freistaat Bayern vom 31.3.73 - GVBl, S. 305 - am 15.6.73 errichtet

Durch Art. 6 Abs. 5 BayLplG, der gem. Art. 14 Abs. 2 Satz 4 BayLplG unberührt bleibt, wird insbesondere das in Art. 14 Abs. 2 Satz 1 BayLplG begründete verfahrensrechtliche unmittelbare Beteiligungsrecht der Gebietskörperschaften durch ein mittelbares Beteiligungsrecht über die regionalen Planungsverbände ersetzt (95). Ermächtigungsgrundlage ist § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG (96). Danach sind bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung die Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet wird, oder deren Zusammenschlüsse, zu beteiligen. Gemäß Art. 6 Abs. 1 BayLplG sind die regionalen Planungsverbände Zusammenschlüsse der Gemeinden und Landkreise und damit auch Zusammenschlüsse im Sinne § 5 Abs. 2 Satz ROG.

(95) vgl. Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 6 Rdnr. 25

(96) vom 8.4.65 - BGBl.I, S. 306, zuletzt geändert am 1.6.80 - BGBl.I, S. 649; § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG blieb inhaltlich unverändert.

Fraglich ist, ob diese generell ausgestaltete Mittelbarkeit des formellen kommunalen Beteiligungsrechtes nicht gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 11 BV verstößt.

Gegen die Verfahrensart als solche, d.h., die Anhörung der Gemeinden über eine Dachorganisation, bestehen keine rechtlichen Bedenken. Entscheidend kann nicht sein, wie das Verfahren durchgeführt wird. Maßgebend ist allein, ob das konzipierte Verfahren dem Schutzzweck des aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, 11 BV, fließenden formellen Beteiligungsrecht der Gemeinden gerecht wird. Soweit die Mittelbarkeit des formellen Beteiligungsrechtes lediglich in einem formalen Dazwischenschalten der regionalen Planungsverbände besteht, hat die Einführung der Mittelbarkeit Entlastungs- und Beschleunigungsfunktion. Nach dem Prinzip der Arbeitsteilung werden Teilbereiche des Beteiligungsverfahrens den regionalen Planungsverbänden übertragen (97). Die inhaltliche Substanz des formellen Beteiligungsrechtes wird durch die Verfahrenswahl als solche nicht berührt.

-
- (97) Die Zulässigkeit der mittelbaren Verfahrensbeteiligung wurde zuletzt indirekt durch den Beschluß des BVerfGE vom 7.10.80, BVerfGE 56, 298 (319/320) bestätigt, in dem das Gericht im Rahmen des Aufstellungsverfahrens einer Bundesverordnung (hier VO über die Festsetzung des Lärmschutzbereiches- Flugplatz Memmingen BGBl I, S. 1490) die mittelbare Anhörung der betroffenen Gemeinde über den Freistaat Bayern als mögliche Alternative zur unmittelbaren Beteiligungsform ansah. Vorausgesetzt wird dabei richtigerweise, daß der zuständige staatliche Planungsträger selbst die Initiative zur Anhörung der Gemeinde ergreift, z.B. die Zuleitung der Planunterlagen "erkennbar mit der Aufforderung" an den übergeordneten Planungsträger (Anm.: hier das Land Bayern) zu verbinden, "die Belange der betroffenen Gemeinden festzustellen und den Beteiligten Bundesorganen zur Kenntnis zu bringen"
- a.A. : Sondervotum Hirsch zu BVerfGE 56, 298 (350) unter Hinweis darauf, daß eine über das Bundesland "mediatisierte" Anhörung die Interessen der betroffenen Gemeinde nicht hinreichend war; vgl. hierzu die folgenden Ausführungen im Text.

Die hierdurch mögliche Entlastung des zuständigen staatlichen Planungsträgers und Beschleunigung des Normaufstellungsverfahrens rechtfertigt die vorgenommene generelle Einführung dieser Beteiligungsart aus dem Prinzip der Rationalität (98), d.h., der Anforderung an den Planer, möglichst effektive Planung zu betreiben.

Rechtliche Bedenken bestehen jedoch gegen die Ansicht (99), die den regionalen Planungsverbänden im Rahmen der Ausübung des mittelbaren Beteiligungsrechtes der Gemeinden über die vorstehend dargestellte formale Funktion hinaus eine materiell wirkende Abwägungsfunktion einräumt. Danach sollen die regionalen Planungsverbände bei der Abgabe ihrer Stellungnahme gemäß Art. 14 Abs. 2 BayLplG die "Interessen der Verbandsmitglieder im Rahmen der Landesplanung abstimmen" (100). Zu diesem Zweck sollen sie "zunächst die Stellungnahmen der Verbandsmitglieder einholen und inhaltlich auswerten. Anschließend sind die in den Stellungnahmen geltend gemachten örtlichen Interessen untereinander und mit den überörtlichen Belangen abzuwägen" (101). Der Vorteil dieser Ansicht wird damit begründet, daß den zuständigen Staatsbehörden "nicht die unübersehbare Fülle der örtlichen Gesichtspunkte und Bedenken entgegengehalten wird"; vielmehr sei zu erwarten, "daß sich die Stellungnahme auf einem Niveau bewegt, das dem Wesen der Landesplanung als einer Planung unter übergeordneten Gesichtspunkten entspricht, allerdings stets unter angemessener Berücksichtigung der Einzelräume nach § 1 Abs. 4 BBauG" (102).

-
- (98) vgl. hierzu David - Raumordnungsbindung, S. 83; auch zur Ableitung des Rationalprinzips aus dem Abwägungsgebot, sowie Fußn. 86
(99) Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 6, Rdnr. 27-31; Brügelmann/Asmus/Cholewa/von der Heide - Raumordnung, § 5, Anm. III 6
(100) Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 6 Rdnr. 27
(101) Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 6 Rdnr. 28
(102) Brügelmann/Asmus/Cholewa/von der Heide - Raumordnung, § 5, Anm. III 6b; Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 6 Rdnr. 31

Diese Ansicht ist abzulehnen. Sie verkennt die Aufgabenstellung der regionalen Planungsverbände im Rahmen des formellen Beteiligungsrechtes an höherstufigen Planungsphasen und wird damit dem Schutzzweck des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 BV nicht gerecht. Das aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 BV fließende (103) formelle Beteiligungsrecht dient ausschließlich der Interessenwahrung der betroffenen kommunalen Planungsträger und nicht "auch den Interessen der zuständigen Staatsbehörden" (104). Die staatlichen Planungsträger sind wegen des Abwägungsgebotes verpflichtet, im Rahmen der zu treffenden überörtlichen Planentscheidungen die örtlichen Belange umfassend und vollständig zu ermitteln und die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse durch Abwägung der Planentscheidung zugrunde zu legen (105). Grundvoraussetzung hierfür ist, daß dem staatlichen Planungsträger die örtlichen Belange und Bedenken tatsächlich zur Kenntnis gelangen. Werden die örtlichen Einzelbelange und Bedenken jedoch bereits durch die regionalen Planungsverbände, d.h., im Vorfeld der Regionalplanung, gefiltert, "mediatisiert" (106), ist der staatliche Planungsträger mangels eigener Kenntnis der Belange und Bedenken eines einzelnen kommunalen Planungsträgers nicht mehr in der Lage, diese in seinen Entscheidungs- und Abwägungsvorgang mit einzubeziehen. Der Abwägungsvorgang des staatlichen Planungsträgers kann dann inhaltlich nur die Stellungnahmen der regionalen Planungsverbände berücksichtigen. Der zuständige staatliche Planungsträger kann dabei nicht einmal feststellen, ob die von den regionalen Planungsverbänden vorgenommenen Abstimmungen sachgerecht und damit rechtmäßig erfolgt sind. Mangels Kenntnis der örtlichen Belange einzelner kommunaler Planungsträger muß er sich darauf verlassen, daß diese von den jeweiligen regionalen Planungsverbänden umfassend und vollständig berücksichtigt wurden.

(103) BVerfGE 56, 298 (319/320); statt vieler: Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 226 ff (237)

(104) so Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 6 Rdnr. 31

(105) BVerfGE 50,50 (51); 56, 298 (319)

(106) Sondervotum Hirsch in BVerfGE 56, 298 (350)

Dieses Ergebnis widerspricht zunächst der Aufgabenzuweisung des Art. 1 Abs. 2 BayLplG. Dieser bestimmt die Landesplanung als Aufgabe des Staates. Konsequenz dieser Aufgabenzuweisung ist, daß die im Rahmen der Landesplanung zu treffenden Planungsentscheidungen den hierfür als zuständig bestimmten staatlichen Planungsbehörden obliegen. Da die Berücksichtigung, Abwägung und Einstellung der örtlichen Belange essentieller Teil jeder Überörtlichen Planentscheidung ist, muß dies grundsätzlich von dem zuständigen staatlichen Planungsträger selbst vorgenommen werden. Eine hiervon abweichende Aufgaben- und Kompetenzzuweisung an die regionalen Planungsverbände wurde im BayLplG nicht bestimmt. Die im Art. 6 Abs. 5 Satz BayLplG getroffene Regelung, nach der ein regionaler Planungsverband "an die Stelle der Verbandsmitglieder" tritt, soweit diese an der Ausarbeitung und Aufstellung von Zielen der Raumordnung zu beteiligen sind, ist lediglich als Verfahrensvorschrift und nicht als materielle Ermächtigungsgrundlage zur Übertragung eigener Entscheidungskompetenzen der staatlichen Planungsbehörden auf die regionalen Planungsverbände anzusehen (107).

Als materielle Ermächtigungsgrundlage gedeutet würde sie zunächst gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßen, da sie sich jeder Aussage über die Art und Weise, sowie den Umfang einer Aufgaben- und Kompetenzzuweisung enthält.

Gleichzeitig läge ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 BV vor. Die Ersetzung der kommunalen Einzelanhörung durch die Anhörung der regionalen Planungsverbände beseitigt das formelle Beteiligungsrecht vollständig, wenn man sie im Sinne der genannten Autoren auslegt. Sie verhindert sowohl den

(107) Diese Ansicht könnte jedoch der Bekanntmachung des Bay. Staatsministeriums f. Landesentwicklung und Umweltfragen vom 10.8.1973 (LUMB1, S. 71 ff) entnommen werden, in der unter Ziff. 2. zur Abgrenzung der Aufgabenstellung der regionalen Planungsverbände einerseits betont wird, daß die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung nicht zu den Aufgaben der regionalen Planungsverbände gehört, andererseits ausgeführt wird, daß eine Abstimmung der Interessen der Verbandsmitglieder für den Bereich der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung durch Staatsbehörden vorgesehen ist und dabei auf Art. 6 Abs. 5 BayLplG verwiesen wird.

erforderlichen Durchgriff des zuständigen staatlichen Planungsträgers auf den örtlichen Einzelbelang im Sinne sachgerechter Erkennbarkeit, als auch den Durchgriff des örtlichen Belanges auf die überörtliche Planentscheidung des staatlichen Planungsträgers im Sinne angemessener Berücksichtigungsmöglichkeit. Berücksichtigungsmöglichkeit und Erkennbarkeit sind jedoch untrennbare Grundvoraussetzungen für eine sachgerechte Planentscheidung des staatlichen Planungsträgers.

Wenn die Autoren als Vorteil der Mediatisierung anführen, daß hierdurch den zuständigen Staatsbehörden "nicht die unübersehbare Fülle der örtlichen Gesichtspunkte und Bedenken entgegeng gehalten wird" (108), wird verkannt, daß eben dies, d.h., die Bewältigung und Berücksichtigung der örtlichen Belange, und nicht etwa der regionalen Belange, zur Erfüllung des formellen Beteiligungsrechtes erforderlich ist. Die hierdurch möglicherweise entstehenden organisatorischen Probleme müssen auf andere Weise (z. B. durch Personalerhöhung, weitere Aufgliederung der Sachgebiete etc.), nicht jedoch durch ein Beteiligungsverfahren, das dem wesentlichen Schutzzweck des formellen Beteiligungsrechtes widerspricht, gelöst werden.

Wenn weiter ausgeführt wird, daß sich die Landesplanung durch die Mediatisierung "auf einem Niveau bewegt, das dem Wesen der Landesplanung als einer Planung unter übergeordneten Gesichtspunkten entspricht" (109), wird verkannt, daß Planung auf hohem Niveau zielorientiert sachgerecht und damit wirksam nur betrieben werden kann, wenn diese die örtlichen Belange und zwar bezogen auf den konkreten Einzelfall, im Rahmen der Grundlagenermittlung in die übergeordneten Gesichtspunkte einfließen läßt. Stützt sich die Landesplanung, wie gefordert, bereits im Ansatz nur auf übergeordnete Gesichtspunkte der Regionalplanung, erhalten diese im Rahmen der zu treffenden Sachentscheidung im Verhältnis zum ört-

(108) Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 6 Rdnr. 27

(109) Brügelmann/Asmus/Cholewa/von der Heide - Raumordnung, §. 5 Anm. III. 6 b; Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 6 Rdnr. 31

lichen Einzelbelang ein überproportionales Gewicht. Die Berücksichtigung der örtlichen Belange ist nicht mehr "angemessen".

Die Mediatisierung der Landesplanung durch die Regionalplanung verstößt somit gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 BV, soweit den regionalen Planungsverbänden eigenverantwortliche Abstimmungsprozesse im Rahmen des formellen kommunalen Beteiligungsrechtes eingeräumt werden. Zwischen der Stellungnahme eines regionalen Planungsverbandes aus der Sicht der Regionalplanung und der Anhörung der betroffenen Gemeinden im Rahmen des formellen Beteiligungsrechtes gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV, ist klar zu trennen. Die Stellungnahme des regionalen Planungsverbandes sowohl im Vorfeld als auch im Rahmen des formellen Normaufstellungs- und Fortschreibungsverfahrens des Art. 14 Abs. 2 BayLplG hat somit aus 2 Abschnitten zu bestehen. Den ersten Abschnitt bildet eine Materialsammlung der Einzelstellungen der Verbandsmitglieder. Den zweiten Abschnitt bildet die Stellungnahme des regionalen Planungsverbandes sowohl zu den Zielen der Landesplanung als auch zu den festgestellten örtlichen Belangen. Diese Stellungnahme erfolgt aus der Sicht der Regionalplanung. Hier ist unter regionalplanerischen Gesichtspunkten zu entscheiden, inwieweit und welche örtlichen Belange berücksichtigungsfähig sind. Der übergeordnete staatliche Planungsträger hat dann im Rahmen seines Entscheidungsprozesses darüber zu befinden, ob und inwieweit die dargestellten örtlichen Belange (1. Abschnitt) unter regionalplanerischen (2. Abschnitt) und landesplanerischen Gesichtspunkten berücksichtigungsfähig sind. Den ersten Schritt dieses Entscheidungsprozesses muß dabei die Überprüfung der Stellungnahme des regionalen Planungsverbandes dahingehend bilden, ob und inwieweit der regionale Planungsverband die örtlichen Belange der Verbandsmitglieder berücksichtigte. Diese Überprüfung ist nur durch unmittelbaren Vergleich zwischen den in der Materialsammlung (1. Abschnitt) dargestellten örtlichen Belangen und der regionalplanerischen Stellungnahme (2. Abschnitt) möglich.

Stellt der staatliche Planungsträger keinen Verstoß des regionalen Planungsverbandes gegen das Abwägungsgebot fest, bildet die Stellungnahme des regionalen Planungsverbandes die Grundlage für den weiteren Entscheidungsprozess, insbesondere die damit verbundenen Abwägungsvorgänge des staatlichen Planungsträgers. Die örtlichen Belange gehen über die Regionalplanung in die Landesplanung ein. Liegt jedoch insgesamt oder hinsichtlich einzelner örtlicher Belange ein Verstoß des regionalen Planungsverbandes gegen das Abwägungsgebot vor, ist der staatliche Planungsträger verpflichtet, diesen Verstoß durch eigene Abstimmungsleistung anhand der Materialsammlung (1. Abschnitt) durch angemessene Berücksichtigung der örtlichen Belange zu beheben.

Wird die vorstehend dargelegte Verfahrensart gewählt, ist die Mediatisierung des formellen kommunalen Beteiligungsrechtes unbedenklich. Sie dient dann allein der Beschleunigung und Arbeitsteilung im Rahmen des Anhörungsverfahrens unter Wahrung des aus Art. 28 Abs. 2 Satz GG, Art. 11 Abs. 2 BV fließenden Schutzzweckes der unmittelbaren Berücksichtigung örtlicher Einzelbelange bei überörtlichen Planentscheidungen.

cc) Fachliche Programme und Pläne:

Ein weiteres Beispiel unzureichender Vorgaben zur Anwendung der Planungsinstrumente bildet Art. 15 BayLplG. Danach können gemäß Satz 1 fachliche Programme und Pläne für die nach Art. 13 Abs. 2 Nr. 7 BayLplG bestimmten Bereiche ausgearbeitet werden. Gemäß Art. 13 Abs. 2 Nr. 7 BayLplG sind die Bereiche, für die fachliche Programme und Pläne ausgearbeitet werden können, im Landesentwicklungsprogramm zu bestimmen. Es bleibt damit der Exekutive überlassen, sowohl den räumlichen als auch den sachlichen Wirkungsbereich der fachlichen Programme und Pläne zu bestimmen. Hinsichtlich des räumlichen Wirkungsbereiches bestimmt Art. 15 Satz 2 BayLplG, daß sich fachliche Programme und Pläne auf das ganze Staatsgebiet oder größere Teile des Staatsgebietes erstrecken können. Art. 15 BayLplG kann daher als ausreichende Ermächtigungsgrundlage zur Bestimmung der "räumlichen" Teilbereiche angesehen werden. Im Gegensatz zu Art. 14 Abs. 4 oder Art. 18 Abs. 5 BayLplG (1) ermächtigt Art. 15 BayLplG nicht zur Aufstellung fachlicher Programme und Pläne in "sachlichen" Teilabschnitten. Die Ermächtigung hierzu ist im Einzelfall erst im Landesentwicklungsprogramm enthalten. So ermächtigt das Landesentwicklungsprogramm z.B. im Teil B VI. 7.2.9., weitergehende Ziele zur Erhaltung der Denkmäler, der Kunst und der Geschichte, etc., in einem fachlichen Programm und im Sinne von Art. 15 BayLplG aufzustellen. Das Programm kann dabei in sachliche und räumliche Teilabschnitte gegliedert werden. Die Bestimmung der beabsichtigten einzelnen Teilabschnitte ist auch hier nicht erfolgt. Sie bleibt der jeweils zuständigen Fachbehörde überlassen (2).

-
- (1) Art. 14 Abs. 4 BayLplG: "Das Landesentwicklungsprogramm kann in räumlichen und sachlichen Teilabschnitten aufgestellt werden, soweit wichtige Gründe dies erfordern." Art. 18 Abs. 5 BayLplG: "Regionalpläne können in räumlichen und sachlichen Teilabschnitten ausgearbeitet, beschlossen und für verbindlich erklärt werden, soweit wichtige Gründe dies erfordern."
- (2) vgl. auch LEP Teil B VI. 4.3.1. und 4.3.2., S. 128 (Ziele); Die Ermächtigung im LEP bezieht sich im Zielteil (S. 128) lediglich auf räumliche Teilbereiche ("Naturräume besonderer Problematik" und "Nationalparke und deren Vorfeld"); in der Begründung (S. 143/144) scheint das LEP aber auch von der Zulässigkeit sachlicher Teilbereiche, wie "Sicherungs- und Verbesserungsmaßnahmen der Lebensräume" auszugehen.

Fordert man, wie hier, vom Gesetzgeber zur Wahrung des Gewaltenteilungsgebotes zumindest Planung in den wesentlichen Grundzügen (3), muß die mit Art. 15 Satz 1 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 Nr. 7 BayLplG gewählte dynamische Verweisungstechnik (4) als gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßend angesehen werden. Zu den geforderten gesetzgeberischen wesentlichen planerischen Grundsatzentscheidungen gehört die Bestimmung der fachlichen und räumlichen Teilbereiche, für die das Planinstrument "Fachliche Programme und Pläne" Anwendung finden soll. Ferner müßte Art. 15 BayLplG die Exekutive entsprechend Art. 14 Abs. 4 BayLplG (Landesentwicklungsprogramm) und Art. 18 Abs. 5 BayLplG (Regionalpläne) positiv zur Aufstellung fachlicher Programme und Pläne auch in "sachlichen" Teilabschnitten ermächtigen (5). Solange insoweit keine Änderung des Art. 15 BayLplG erfolgt, müssen die in sachlichen Teilabschnitten aufgestellten Programme und Pläne als nichtig angesehen werden. Die insoweit aufgestellten fachlichen Ziele können keine Bindungswirkung und Anpassungspflichten begründen. Das BayLplG v. 1.1.1982 berücksichtigt diese Probleme nicht.

(3) vgl. 3. Kapietel, Abschnitt VI. 3. und 4.

(4) vgl. hierzu Sachs - Die dynamische Verweisung, S. 1651 f; auch BVerfG, DÖV 1979, S. 330 ff

(5) Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 16 Rdnr. 34 f begründen die fehlende Ermächtigung zur Aufstellung fachlicher Programme und Pläne in sachlichen Teilabschnitten mit einem Redaktionsversehen des Gesetzgebers und leiten die Zulässigkeit sachlicher Teilabschnitte aus der Notwendigkeit effektiver Planung ab; für die Teilräume zur Abfallbeseitigung (1. Abfallbeseitigungsplan, Teilplan Sondermüll vom 22. 12.1976 - LUMBI 1977, S. 1 und 1981 S. 6 - ; 2. Abfallbeseitigungsplan, Teilplan: Hausmüll und ähnliche Abfälle vom 17.4.1978 - LUMBI 1978, S. 72 und 1980 S. 108-;) sehen sie die Ermächtigungsgrundlage in Art. 1 BayAbfG; a.A.; Zoubek - Fachliche Programme und Pläne, S. 101, der zurecht darauf hinweist, daß das BayAbfG als Fachgesetz die nach § 5 Abs. 1 Satz 2 ROG erforderliche landesplanungsgesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht ersetzen kann.

4. Zusammenfassung/Ergebnis

a) Art. 14 Abs. 3 (neu) BayLplG:

Art. 14 Abs. 3 (neu) BayLplG realisiert die aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz für Parlament und Regierung geltende Aufgabenzuweisung, politische Grundsatzplanung gemeinsam zu betreiben. Nach dem BayLplG und dem Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Planungssystem besitzt das Parlament in dem übergeordneten Planteilbereich, der auf wesentliche übergeordnete Grundsatzentscheidungen aus rein landesplanerischer Sicht begrenzt ist, alleinige Entscheidungskompetenz. Dieses Recht alleiniger Entscheidungsbefugnis per förmlichem Gesetz berücksichtigt den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, der auch im Bereich politischer Planung gilt, sobald staatsleitende Akte realisiert werden sollen. Sollen staatsleitende Akte aufgrund verfassungsrechtlich gegebener Initiativrechte in die Realität umgesetzt werden, trifft der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes eine den Gewaltenteilungsgrundsatz ergänzende Kompetenzverteilung, bzw., Zuweisung.

Die sich aus dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes ergebende Zuständigkeitsabgrenzung ist dabei nicht anhand einer planerischen Gesamtkonzeption, sondern anhand der in der Gesamtkonzeption enthaltenen Planteilbereiche vorzunehmen. Da eine planerische Gesamtkonzeption regelmäßig die Summe einzelner Planteilbereiche bildet, kann allein aus der sachlichen Oberordnung nicht der rechtliche Schluß auf den generellen Vorrang parlamentarischer Entscheidungskompetenz gezogen werden. Umgekehrt begründet die inhaltliche Ausgestaltung eines Planungsgebietes als Planteilbereich einer Gesamtkonzeption nicht die alleinige Entscheidungskompetenz der Exekutive. Die "Wesentlichkeit" planerischer Grundsatzentscheidung richtet sich vielmehr nach dem Grad der tatsächlichen oder denkbaren Auswirkung auf den Grundrechtsbereich des Einzelnen oder der betroffenen Planungsträger.

Dieser Wirkungsgrad der zu treffenden planerischen Grundsatzentscheidung ist für jeden Planteilbereich und in jedem Planteilbereich einer Gesamtkonzeption gesondert festzustellen. Der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes ist damit zwar einerseits als durchgehendes Ordnungsprinzip in allen Planteilbereichen zu beachten, wird jedoch andererseits durch die inhaltliche Tragweite der zu treffenden Entscheidung relativiert. Ausgehend von der inhaltlichen Tragweite beschränkt sich die Entscheidungskompetenz der Legislative für jeden Planteilbereich gesondert neben der Schaffung des Planteilbereichs selbst auf die Vorgabe des in diesem Planteilbereich angestrebten Planungszieles (als idealtypische Vorstellung) und die zur Erreichung dieses Zieles erforderlichen Planungsinstrumente. Die Auswahl der zur Erreichung des Planungszieles sonstigen erforderlichen Mittel fällt in den Kompetenzbereich der Exekutive. Das von der Exekutive in eigener Entscheidungskompetenz ausgewählte Mittel zur Erreichung des parlamentarisch vorgegebenen Leitzieles kann seinerseits wieder einen eigenständigen Planteilbereich bilden, dessen wesentliche Grundlagen parlamentarisch getroffen werden müssen.

Das aus BayLplG und Landesentwicklungsprogramm bestehende baye-
rische Gesamtplanungskonzept basiert auf dem vorgenannten System
der Kompetenzzuweisung. Lediglich die im Landesentwicklungspro-
gramm enthaltenen übergeordneten Ziele sprengen dieses System
und verstoßen damit auch gegen den Grundsatz des Vorbehaltes des
Gesetzes. Die in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 14
Abs. 1 BayLplG enthaltene Ermächtigung an die Exekutive, im Rah-
men des Zielkataloges die Grundzüge der Landesentwicklung zu re-
geln, ist dem Gesamtplanungskonzept entsprechend auf den Plan-
teilbereich beschränkt, der unter Berücksichtigung des Grundsatzes
des Vorbehaltes des Gesetzes nicht der alleinigen Entscheidungs-
kompetenz des Parlaments unterliegt. Art. 14 Abs. 3 (neu) BayLplG
bedeutet daher rechtlich nicht eine Ausweitung der exekutivischen
Planungskompetenz auf den gesamten Planteilbereich: "staatslei-
tende Akte", sondern die Einräumung einer zusätzlichen Mitwir-
kungskompetenz des Parlamentes zur Berücksichtigung des Gewalten-
teilungsgrundsatzes im Sinne gemeinsamer Aufgabenverteilung.
Mit der Neufassung des Art. 14 Abs. 3 BayLplG wird sowohl dem
Gebot, wissenschaftlich-professionelle Planung zu betreiben, als
auch der aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ableitbaren Forderung,
daß politische, d.h., staatsleitende Planung von beiden Gewalten
getragen werden müsse, Rechnung getragen.

b) Zielkatalog:

Das BayLplG ermöglicht und erfordert weitere Ausgestaltung sowohl der Grundsätze der Landesplanung als auch der Zielvorgaben der Landes- und Regionalplanung in Richtung einer gesetzgeberischen Gesamtplanungskonzeption. Erforderlich hierzu wäre, den bisher ungewichteten Grundsatz- und Zielkatalog durch generelle Vorrang-, bzw., Nachrangkriterien zu ergänzen, um damit die Planung der Exekutive an ein Prioritäten- und Wertigkeitsprogramm zu binden. Erst dann könnte die Planung der Exekutive an einem Planungskonzept der Legislative gemessen werden.

c) Vorgaben zur Anwendung der Planungsinstrumente:

Notwendigen Inhalt dieses Gesamtplanungskonzeptes bilden ferner die bisher im BayLplG nur in Ansätzen vorhandenen Vorgaben zur Anwendung der Planungsinstrumente. Insoweit sind insbesondere die Vorgaben zur Anwendung der Planungsinstrumente "Richtwerte" und "Fachliche Programme und Pläne" ergänzungsbedürftig. Die insoweit bestehenden derzeitigen gesetzlichen Vorgaben genügen dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes und dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht. Die Richtwerte können daher gegenwärtig keine wirksame Datengrundlage für die Ermessensentscheidungen der jeweils zuständigen Planungsbehörden bilden. Fachliche Programme und Pläne sind, soweit sie in sachlichen Teilabschnitten aufgestellt werden, mangels ausreichender Ermächtigungsgrundlage im BayLplG nichtig. Die in ihnen enthaltenen Ziele enthalten keine Bindungswirkung oder Anpassungspflichten.

d) Umfang der inhaltlichen Ausgestaltung:

Die Konkretisierung der planerischen Vorgaben (Grundsätze, Ziele) sollte unter Berücksichtigung der festgestellten Bandbreite der Zielaussagen des Landesentwicklungsprogrammes vor allem in Richtung Beschränkung des Zielkataloges erfolgen. Die übergeordneten Ziele des Landesentwicklungsprogrammes, die inhaltlich den Grundsätzen der Landesplanung gemäß Art. 3 BayLplG entsprechen, sind ihrem inhaltlichen Wesen entsprechend als gesetzgeberische Grundaussagen des Gesamtplanungskonzeptes in Art. 2 BayLplG aufzunehmen. Denn diese unterliegen der Kompetenzzuweisung des Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes entsprechend der alleinigen Entscheidungskompetenz des Parlaments. Die Aufstellung und Fortschreibung fachlicher landesplanerischer und regionaler Ziele mit primärem Bezug zur innerörtlichen Stadtentwicklung sollte den kommunalen Planungsträgern überlassen werden. Diese schränken die kommunale Planungshoheit unzulässig ein und verstoßen damit gegen Art. 28 Abs. 2 Satz GG. Diese Ziele sind aus dem Zielkatalog des Landesentwicklungsprogrammes zu streichen.

e) Richtwerte:

Die durch die Gesetzesnovelle vom 23.12.1981 erfolgte Beseitigung des formellen kommunalen Beteiligungsrechtes an der Aufstellung und laufenden Fortschreibung des Planinstrumentes: Richtwerte verstößt gegen Art. 28 Abs. 2 Satz GG, Art. 11 Abs. 2 Satz BV, bzw., das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Satz 1 BV. Die Richtwerte gehen als umfassende Daten- und Entscheidungsgrundlage der gestuften Abwägungsvorgänge von der Fachplanung über die an die verbalen Ziele geknüpften Anpassungspflichten in die Regional- und kommunale Ortsplanung ein. Obwohl das Zahlenwerk selbst keine unmittelbare Anpassungspflicht begründet, bestimmt es den Inhalt der Anpassungspflichten auslösenden verbalen Ziele maßgeblich und begründet damit eine der unmittelbaren Anpassungspflicht sachlich und rechtlich gleichwertige mittelbare Anpassungspflicht

der Gemeinden. Die hieraus entstehende rechtliche Betroffenheit der Gemeinden erfordert deren formelle Beteiligung am Aufstellungs- und Fortschreibungsverfahren. Der Umfang des formellen Beteiligungsrechtes, insbesondere das einzuhaltende Verfahren ist unter Beachtung des Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes in den Grundzügen zu regeln. Das Verfahren sollte sich an der Fassung des Art. 14 Abs. 2 BayLplG (1970) orientieren. Für die Auswahl der zu beteiligenden Gebietskörperschaften ist der Begriff der "unmittelbaren" Betroffenheit im Rahmen der erstmaligen Aufstellung der Richtwerte nicht geeignet. Die Richtwerte bewegen sich im Vorfeld des Zielaufstellungsverfahrens. Zu diesem Zeitpunkt ist regelmäßig noch nicht absehbar, welche einzelnen Ziele auf der Datengrundlage: Richtwerte künftig erstellt werden. Der Wirkungsgrad der Ziele läßt sich somit noch nicht abschätzen. Soweit der Zielkatalog zum Zeitpunkt der Fortschreibung des Planinstrumentes: Richtwerte jedoch bereits vorliegt, die Mittelbarkeit oder Unmittelbarkeit der Ziele bereits erkennbar ist, ist dieses Kriterium zur Abgrenzung des kommunalen formellen Beteiligungsrechtes geeignet und anwendbar. Das Beteiligungsverfahren muß so ausgestaltet werden, daß die Berücksichtigung, Abwägung und Einstellung der örtlichen Belange von den zur Planentscheidung zuständigen staatlichen Planungsträgern selbst vorgenommen werden kann. Die in Art. 6 Abs. 5 Satz 1 BayLplG vorgesehene generelle Ersetzung der kommunalen Einzelbeteiligung durch die Beteiligung der übergeordneten regionalen Planungsverbände ist unter Berücksichtigung sowohl des Schutzzweckes der Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BV, als auch der Aufgabenzuweisung des Art. 1 Abs. 2 BayLplG als reine Verfahrensvorschrift anzusehen. Die regionalen Planungsverbände sind danach nicht berechtigt, die Stellungnahme einer einzelnen Gemeinde durch eigene Stellungnahmen, die bereits die Abwägung örtlicher und regionaler Belange enthalten, materiell zu ersetzen. Im Gegensatz zur bisher geübten Praxis hat die Stellungnahme eines regionalen Planungsverbanden aus zwei Abschnitten zu bestehen. Den ersten Abschnitt bildet eine Materialsammlung der Einzelstellignahmen der Verbandsmitglieder. Den zweiten Abschnitt bildet die Stellungnahme des regionalen

Planungsverbandes sowohl zu den Zielen der Landesplanung als auch zu den festgestellten örtlichen Belangen aus rein regionalplanerischer Sicht.

f) Fachliche Programme und Pläne:

Art. 15 BayLplG ermächtigt nicht zur Aufstellung fachlicher Programme und Pläne in sachlichen Teilabschnitten. Unter Berücksichtigung des auf diesen Planteilbereich anwendbaren Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes ist die Exekutive nicht berechtigt, die in Art. 15 BayLplG fehlende Ermächtigungsgrundlage durch originäre Ermächtigungsgrundlagen im Landesentwicklungsprogramm zu ersetzen. Die für sachliche Teilabschnitte aufgestellten fachlichen Programme und Pläne (z.B. Abfallbeseitigungspläne) sind somit wegen Verstoßes gegen den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes nichtig.

4. Kapitel

Gesetzesvorbehalt und Wesensgehalt des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes

I. Selbstverwaltungsrecht als institutionelle Garantie

Der in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltene Gesetzesvorbehalt findet seine materielle Schranke am Wesensgehalt oder dem Kern des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes (1). Dieser absolute Schutzbereich, dessen Unantastbarkeit zum Teil aus Art. 19 Abs. 2 GG unmittelbar (2), zum Teil aus der analogen Anwendung des Art. 19 Abs. 2 GG (3) oder aus dem Wesen der institutionellen Garantie selbst abgeleitet wird (4), wird überwiegend als institutionelle Garantie angesehen (5). Diese garantiert der einzelnen Gemeinde zwar keinen Bestands-

-
- (1) vgl. zur historischen Entwicklung: Wagener - Selbstverwaltungsrecht, S. 1 bis 23; zu den üblichen Begriffsbildungen vgl. Becker - Selbstverwaltung, S. 710; Lerche - Verfassungsfragen, S. 105
 - (2) Stern - Das Selbstverwaltungsrecht, S. 204; Ipsen - Personalhoheit, S. 229; BayVerfGH - VGH n.F. 10/II, S. 113 ff
 - (3) Maunz - Urteilsanmerkung in VerwRspr. Bd. 4 (1952), S. 210; Seele - Exekutivbefugnisse, S. 156 m.w.Nw.
 - (4) Stern - BK Art. 28 Rdn. 120; Köttgen - Die Gemeinde, S. 44, 45; vgl. dazu auch Lerche - Verfassungsfragen, S. 103, Fußnote 263
 - (5) vgl. statt vieler Maunz/Dürig/Herzog/Scholz - GG Art. 28, Rdn. 28, 32 m.w.Nw.; von Mangoldt - Klein Art. 28 Anm. II; Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht II § 86 VIII, S. 205 m.w.Nw.; Wagener - Selbstverwaltungsrecht, S. 31;
abweichende Ansichten:
(1) = Grundrecht:
Bender - Theorien, durchgehend; Keßler - Der Bund, S. 1 ff; Hettlage - Die Gemeinden, S. 8, 13
(2) = grundrechtsähnliches Recht:
VerfGH RH-PfE - AS Bd. 3 S. 34 ff und VerwRspr. 3, S. 259; Scheuner - Garantien, S. 100; Geiger - Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, S. 261: "Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde ist aber in Art. 28 GG gleichsam als ein natürliches (ursprüngliches) Recht vorausgesetzt und deshalb, wie der Wortlaut präzise klarstellt, als Recht (ebenso wie die Grundrechte) gewährleistet; vgl. auch Scholtissek - Verfassungsprobleme, S. 827; Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 223 ff (232) m.w.Nw.;
(3) = unentschieden:
BayVerfGH DÜV 1958, S. 216 ff

schutz (6), sichert dieser jedoch zumindest einen gewissen Aufgabenbereich (7) und gewährleistet dessen eigenverantwortliche Erfüllung (8). Die in den vorstehenden Abschnitten erhobene Forderung nach vermehrter und konkreter legislatorischer Rahmensetzung könnte in Widerspruch zur Verfassungsschranke: Wesensgehalt des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes, geraten. Die Rahmensetzung in dem hier verstandenen Sinne, d.h., die legislatorische Rahmensetzung grundsätzlicher Eckdaten, kann jedoch das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht nicht beeinträchtigen. Die Gefahr der Beeinträchtigung besteht erst durch die exekutive "Vollzugsplanung", die die Eckdaten der Legislative durch erneute Konkretisierung auf die Gemeindeebene transformiert. Hier besteht jedoch die Notwendigkeit der Abgrenzung staatlicher und gemeindlicher Funktionsbereiche.

-
- (6) vgl. Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht II § 86 VIII, S. 205; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz - Art. 28, Rdn. 29 m.w.Nw. vgl. auch BayVGH BayVB1 1979, S. 404, der unter Hinweis auf den fehlenden Bestandsschutz die Verwaltungsgemeinschaft der Einheitsgemeinde als gleichwertige Organisationsform gegenüberstellt. Art. 11 Abs. 2 BV rechtfertigt keine Entscheidung "im Zweifel für die Einheitsgemeinde" vgl. auch BVerfG, BayVB1 1979, S. 145; BayVGH BayVB1 1979, S. 147;
- (7) vgl. BVerfGE 6, 19: "Garantie des Aufgabenbereiches"
- (8) vgl. BVerfGE 6, 19: Garantie der eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte innerhalb dieses Aufgabenbereiches", BVerfGE 56, 298 (312): "Vorbehalt des "Rahmens der Gesetze" erlaubt es dem Gesetzgeber nicht, die kommunale Selbstverwaltung völlig zu beseitigen oder derart auszuhölen, daß den Gemeinden kein ausreichender Spielraum zu ihrer Ausübung mehr bleibt" unter Hinweis auf st. Rspr. insb. BVerfGE 1, 167 (174); 21, 117 (129); 23, 353 (367 f);

II. Funktionsbereiche der gemeindlichen Selbstverwaltung

Der Versuch der Abgrenzung der den Gemeinden durch das Selbstverwaltungsrecht garantierten eigenverantwortlichen Funktionsbereiche ist in Literatur und Rechtsprechung nach wie vor nicht abgeschlossen. Denn so einfach und klar die Aussage ist, daß der Wesensgehalt dieser institutionellen Garantie nicht angetastet werden darf (1), so schwierig ist es, ihn zu bestimmen (2).

Die vielfältigen Abgrenzungsversuche (3), von denen letztlich keiner restlos zu überzeugen vermag (4), müssen, soweit sie zur Bestimmung eines konkreten, für die Gemeinden spezifisch garantierten Aufgabenbereiches herangezogen werden, an der Tatsache scheitern, daß die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG keinen statischen, einer inhaltlichen

-
- (1) Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 62
 - (2) Lerche - Verfassungsfragen, S. 100; Köttgen - Die Gemeinde, S. 45; Stern BK Art. 28, Rdnr. 121, 123
 - (3) vgl. statt aller: Zusammenstellung des Meinungsstandes bei Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 62/63 mit ausführlichen Hinweisen auf die sog. "Substraktionsmethode" des BVerwG, die "Substanzmethode" des BVerfG, sowie die neueren Abgrenzungsmethoden von Lerche - Verfassungsfragen, S. 99, 107; Lerche - Die Gemeinde, S. 23, 26; Beurteilung des Eingriffes an den typischen Erscheinungsbildern der gemeindlichen Selbstverwaltung. Dabei wird das Erscheinungsbild, wie es sich aufgrund der soziologischen Gegebenheiten darstellt, vor und nach dem Eingriff verglichen. Das für die Selbstverwaltung "Typische" bestimmt ihren Wesensgehalt. Das Ausmaß der Beeinträchtigung dieses "Typischen" bestimmt die Schwere des Eingriffs; Korte - Die Aufgabenverteilung, S. 127/128: Abstellen allein auf den Eingriff, der unabhängig vom Wesensgehalt an der Gemeinwohlklausel gemessen wird (analoge Anwendung des Art. 72 Abs. 2 GG); sowie Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 64/65, der im Anschluß an Korte den Eingriff sowohl an die Gemeinwohlklausel bindet, als ihn auch durch die Wesensgehaltssperre begrenzt. Vgl. insoweit auch OVG Lüneburg DVBl 1970, S. 801; Stern - Die Position, S. 47; zur formellen und materiellen Wehrfähigkeit des Selbstverwaltungsrechtes vgl. Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 224 ff;
 - (4) Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 63

abschließenden Beschreibung zugänglichen Bereich darstellen, sondern in hohem Maße flexibel (5) und daher einer generellen Abgrenzung nur bedingt zugänglich sind. Eine logische, alle Abgrenzungsfragen erfassende und von vornherein klar entscheidende Formel wird sich daher wohl nicht finden lassen.

Der Umfang des der Wesensgehaltssperre des Art. 28 Abs. 2 GG unterliegenden und den Gemeinden zur eigenverantwortlichen Erfüllung gewährleisteten Aufgabenbereiches läßt sich nicht als Ergebnis einer konkreten, aus der Verfassung ableitbaren und generell vorgegebenen Einzelaufgabenzuweisung bestimmen - zu der die generellen Abgrenzungsmethoden bereits aufgrund ihrer Generalität nicht in der Lage sind - , sondern ist abhängig von der zwar historisch bedingten, primär jedoch gegenwartsbezogenen Entwicklung des Staates und der sich daraus für die Gemeinden ergebenden Funktionsverteilung innerhalb des Staatswesens. Zwar führt der historische Bezug des Art. 28 Abs. 2 GG dazu, daß der bei Inkrafttreten des Grundgesetzes als Selbstverwaltungsbereich anerkannte Aufgabenbereich unter den Schutz des Art. 28 Abs. 2 GG fiel (6) und damit ein in die Eigenverantwortlichkeit als Wesenskern der gemeindlichen Selbstverwaltung (7) fallender

(5) Krämer - Selbstverwaltung, S. 68

(6) Art. 28 Abs. 2 GG schützt den Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung so, wie er sich historisch entwickelt hat - Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht I § 86 VII d I S. 205; BVerfGE 7, 364; 8, 360; BVerwGE 6, 25; NWVerfGHE 9, 83; 11, 149; 14, 378;

(7) vgl. statt vieler Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht I § 86 VII, S. 193

Grundstock an Selbstverwaltungsangelegenheiten entstand (8). Diese historische Orientierung kann jedoch lediglich Indiz, Anhaltspunkt und Orientierungshilfe für die den Gemeinden durch die gesellschaftliche Entwicklung neu zufallenden oder entgleitenden Funktionsbereiche sein. Sie sollte keinesfalls Alibifunktion zur Versteinerung überlieferter Organisationsformen einnehmen. Die kommunale Selbstverwaltung wird täglich

(8) Organisationshoheit:

vgl. Forsthoff - Verwaltungsrecht, S. 384; Niemeier - Bund, S. 37 m.w.Nw.

Personalhoheit:

vgl. Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht II § 86 VII b II, S. 193 m.w.Nw.; zur restriktiven Auslegung der gemeindlichen Personalhoheit vgl. BayVerfGH BayVB1 1978, S. 427 ff mit ablehnender Anmerkung von Lecheler, BayVB1 1978, S. 433, der durch das Urteil seine These bestätigt sieht, die Gemeinden hätten längst keine eigene Personalhoheit mehr.

Finanzhoheit:

vgl. Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht II § 86 VII d, S. 198 m.w.Nw.

Satzungsautonomie:

vgl. Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht II § 86 VII c, S. 196; Badura - Rechtsetzung, S. 561 ff; Niemeier - Bund, S. 146; Köttgen - Gemeindliches Satzungsrecht, S. 445 ff; Gönnenwein - Gemeinderecht, S. 144; BVerwGE 6, 247; BVerfGE 12, 319 (325); a.A.: Giehse/Schunk - GG, S. 61 ff; Bäcker - Selbstverwaltung S. 723;

Planungshoheit:

vgl. BVerwG - VerwRspr. 11, 605; BVerwG DVBl 1969, 243 ff (243); OVG Lüneburg DÖV 1969, S. 642 ff (642); StGH Baden-Württemberg, ESVGHE 26, 1 (6); Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht II § 86 VII, S. 194; Stern - BK Art. 28 Rdn. 110; Lang - Auswirkungen, S. 93/96; Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG Einl. Rdn. 121; Ernst - Gemeinden, S. 27/35; Badura - Entwicklungsplanung, S. 914; Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 209; Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 409 ff; Mang/Maunz/Obermayer - Planungsrecht, S. 445; Heitzer/Oestreicher - BBauG § 2 Anm. 1, S. 27; Thieme - Selbstverwaltungsgarantie, S. 327; Halstenberg - Bauleitplanung, S. 65; Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 223 ff, 224, 231 f; BVerfGE 56, 298 (312/313) läßt offen, ob und in welchem Umfange die Planungshoheit zu dem unantastbaren Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts gehört; ablehnend: Bartlsperger - Die Bauleitplanung, S. 365; Nau - Raumordnung, S. 534; OVG Lüneburg OVG 15, 433 ff;

mit der Wirklichkeit konfrontiert, kann sich den jeweiligen zeitbedingten Forderungen der Verwaltungspraxis nicht entziehen (9) und ist, bzw., muß zwangsläufig einem gegenwartsbezogenen Wandel unterliegen. Dies führt einerseits zur Reduzierung bestimmter, noch vor wenigen Jahren als eigene Aufgaben anerkannter Funktionsbereiche (10). Andererseits entstehen neuartige faktische und rechtliche Funktionsbereiche, die durchaus geeignet sind, dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gegenwartsbezogene Legitimationsgründe zu schaffen (11). Typisches Beispiel dafür ist der Bereich der Raumplanung. Dieser ist, bedingt durch die fortschreitende Entwicklung staatlicher regionaler und überregionaler Raumordnungskonzeptionen, in gesteigertem Umfange der gemeindlichen Selbstverwaltung entzogen. Über ihre Beteiligungsrechte erhalten die Gemeinden jedoch im Rahmen dieses Funktionsbereiches neue Harmonisierungs- und Koordinierungsfunktionen (12).

-
- (9) vgl. Leipholz - Das Prinzip, S. 715; zur Fortentwicklung der Selbstverwaltungsgarantie vgl. auch Blümel - Festsetzung, S. 342/343 m.w.Nw.
- (10) vgl. auch Niemeier - Bund, S. 128: "Es kann daher nicht ausbleiben, daß der bisherigen Gestalt der Selbstverwaltung so manches genommen werden muß, was zu ihrer sog. ursprünglichen Berechtigung und Rechtfertigung gehörte".
- (11) vgl. Lerche - Landkreis, S. 54; Niemeier - Bund, S. 127
- (12) vgl. Lerche - Landkreis, S. 55; Badura - Entwicklungsplanung, S. 912: Zur Frage der Bedeutung der Gemeindeentwicklungsplanung, der insoweit insbesondere das "organisatorisch-funktionelle Element", d.h., die Koordination, besonders betont. Zum Meinungsstreit, ob die Flächennutzungsplanung und Bauleitplanung in die gemeindliche Kernbereichsgarantie hineingewachsen ist, vgl. Blümel - Festsetzung, S. 341/342 m.w.Nw.
1. Flächennutzungsplanung:
 bejahend: Ernst/Hoppe - Bau- und Bodenrecht, S. 95, 97 (Rdnr. 171, 175) m.w.Nw.
 verneinend: Schmidt-Aßmann - Fortentwicklung, S. 36 ff, 39 ff (41) m.w.Nw.; StGH Baden-Württemberg vom 8.5.76, ESVGH 26, 1 (6 ff), VerfGH Saarland v. 11.10.74 AS 14, 145 (159 ff, 164 ff), ev. auch BVerfG vom 3.11.1981, NVwZ 1982, 95
2. Bauleitplanung:
 bejahend: Schmidt-Aßmann - Der Städteverband, S. 111 f; Ernst/Hoppe - Bau- und Bodenrecht, S. 95, 96, 97 (Rdnr. 171, 174, 175); Köstering - DÖV 1981, s. 691; Blümel - Festsetzung, S. 343/344
 offengelassen: BVerfGE 56, 298 (319/320); kritisch hierzu: Blümel - Festsetzung, S. 339 ff

Zwar wurde nicht zuletzt als Reaktion auf den herkömmlichen Status der Raumplanung als primäre Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden die traditionelle Gegenüberstellung von staatlichen Aufgaben und kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, sowie die Abgrenzung zwischen beiden Aufgabenbereichen durch die Beschränkung auf das Gemeindegebiet (13) und damit der rechtliche formale Charakter der überörtlichen Raumplanung besonders betont, was weitgehend zur Zuweisung dieses Funktionsbereiches als allein staatliche Aufgabe führte. Doch wurde früh erkannt, daß sich die überörtliche Planung, und das gilt sowohl für Regional- als auch Landesplanung, will sie nicht in staatlichen Dirigismus verfallen, ohne Mitwirkung der Gemeinden nicht zu verwirklichen ist (14).

Die Entwicklung zeigt ferner, daß über den oben genannten entwicklungsgeschichtlichen "Grundstock" von Funktionsbereichen hinaus abstrakt bestimmbare verfassungskräftige Angelegenheiten der "örtlichen Gemeinschaft" im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG nicht mehr abgrenzbar sind (15). Art. 28 Abs. 2 GG steht dieser Entwicklung nicht entgegen. Gerade wenn man die Selbstverwaltungsgarantie als einen nicht nur die Rechtstellung der Gemeinden konservierenden, sondern als einen für entwicklungsgeschichtliche Wandlungen offenen (16), also sinnvariablen (17) Rechtsbegriff begreift, bedeutet dies inzident die Anerkennung sich wandelnder Funktionsbereiche.

(13) Halstenberg - Stadtplanung, S. 50; zur Entwicklung insb. der Regionalplanung vgl. die Übersicht von Niemeier - Regionalplanung, S. 335 ff

(14) Nouvortne - Landesplanung, S. 113; Rehn - Mitspracherecht, S. 71/72; Konkretes Beispiel hierfür bietet die Gesetzesnovelle zum BayLplG v. 23.12.81, insb. die Aufgabe des unmittelbaren Steuerungsinstrumentes: Richtzahl; vor allem die kommunale Beteiligung führte zu der Erkenntnis, daß dieses Steuerungsinstrument mangels ausreichender Praxisbezogenheit als Instrument zur Steuerung des Bauflächenbedarfs "wenig geeignet" war; vgl. Bay Landtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 11

(15) vgl. auch Pappermann - Verwaltungsverbund S. 186; von Unruh - Gemeinderecht S. 101; Roters - Kommunale Mitwirkung, S. 27

(16) vgl. Niemeier - Bund, S. 127; Lerche BayVB1 69, S. 53; Krämer - Selbstverwaltung, S. 68

(17) Lerche - Die Gemeinden, S. 25

III. Zuständigkeitsabgrenzung

Das Abgrenzungsproblem der Zuständigkeitsbereiche stellt sich regelmäßig nicht bei der Bestimmung der den Gemeinden verfassungsrechtlich generell zuerkannten Funktionsbereiche. Der oben genannte "Grundstock" aus Funktionsbereichen der Selbstverwaltungsrechte ist nach wohl einhelliger Ansicht von der Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG erfaßt. Den Gemeinden durch Delegation seitens des Staates neuzufallende Funktionsbereiche gelangen, soweit sie "zur Erfüllung als eigene Angelegenheit" übertragen werden, in den Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 GG mit der Folge, daß den Gemeinden deren eigenverantwortliche Erfüllung zumindest im "Kern" (1), bzw., "typischen Kern" (2), unentziehbar garantiert ist.

Das Abgrenzungsproblem zeigt sich vielmehr immer erst bei der Frage der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der einzelnen, in die Selbstverwaltungsgarantie fallenden Funktionsbereiche, d.h., immer dann, wenn einzelne Teilbereiche des Selbstverwaltungsrechtes durch Maßnahmen staatlicher oder im Staatsgefüge übergeordneter Leistungsträger berührt werden. Die Abgrenzungsmethoden von Rechtsprechung (3) und Literatur (4) führen, wenn auch von verschiedenen Ansatzpunkten ausgehend (5) durch ihren notwendigen Bezug auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht als Institut, d.h., als Gesamtheit aller der den Gemeinden in eigenverantwortlicher Erfüllung obliegenden Funktionsbereiche, regelmäßig dazu, daß das "Vordringen" des Staates auf einzelne Funk-

(1) BVerwGE 6, 19; BVerfGE 1, 167

(2) Lerche - Die Gemeinden, S. 24; Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 232;

(3) BVerfGE 1, 167 ff; 22, 180/205; 38, 258/278; BVerwGE 6, 19; BayVerfGE 10, 113/121; 17, 84/92; 20, 101/109

(4) Zum Meinungsstand vgl. statt aller: Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 62, 63 m.w.Nw.

(5) BVerfGE 1, 167 ff: "Substanzmethode"; BVerwGE 6, 19 "Substraktionsmethode"; Lerche - Verfassungsfragen, S. 99, 107; Lerche - Die Gemeinden, S. 23, 26 "typisches Erscheinungsbild"; Korte - Die Aufgabenverteilung, S. 127/128 "Gemeinwohlmethode"; Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 64/65 "Kombinierte Gemeinwohlmethode"

tionsbereiche des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes in der Regel, d.h., wenn nicht elementare, die Selbstverwaltungsgarantie als solche in Frage stellende Verstöße vorliegen, nicht als den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich verletzend angesehen werden kann. Lediglich die neueren Theorien, d.h., die Theorie des "typischen Erscheinungsbildes" (6) sowie die reine (7) als auch die kombinierte (8) Gemeinwohltheorie, sind geeignet, das bei alleinigen Bezug auf die Wesensgehaltssperre bestehende nur grobe Raster zugunsten und zum Schutze des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes zu verfeinern. Nur durch diese Theorien wird es möglich, dem Vordringen des Staates und sonstiger überörtlicher Leistungsträger, insbesondere durch die Einbindung der Gemeinden bei überörtlichen Entscheidungszusammenhängen, die zur Beschränkung der gemeindlichen Selbstständigkeit führt (9) und die Gemeinden zu einer Gesetzes- und planausführenden Instanz im gesamtstaatlichen Verwaltungssystem herabzustufen droht (10), zu begegnen. Dennoch sind nach wie vor gerade diese Auswirkungen von sämtlichen Abgrenzungsmethoden nur schwer faßbar. All diese Auswirkungen auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht in seinen Teilbereichen fallen in die "Grauzone" der Funktionsbereiche, deren Ausgestaltung unter dem Vorbehalt des Gesetzes" im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG steht und daher der staatlichen Disposition offensteht. Hierzu sind die Funktionsbereiche zu zählen, die aufgrund gesellschaftspolitischer und technischer Einrichtungen oder sonstiger praxisorientierter Sachzwänge, die großräumige Regelungen erfordern, dem örtlichen Bereich entwachsen, d.h.,

(6) Lerche - Verfassungsfragen, S. 99, 107; Lerche - Die Gemeinden, S. 23, 26

(7) vgl. Korte - Die Aufgabenverteilung, S. 127/128

(8) vgl. Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 64/65, der die Schrankenbestimmung für Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht durch kombinierte Anwendung der Gemeinwohlklausel und Wesensgehaltssperre versucht.

(9) vgl. auch Pappermann - Nachbarrecht, S. 690

(10) vgl. Pappermann - Nachbarrecht, S. 690 m.w.Nw.

aus diesem abwandern (11). Tätigkeiten, die früher als typisch örtlich angesehen wurden, wie z.B. die Versorgung der Bevölkerung mit Gas, Wasser und elektrischer Energie, die Abfallbeseitigung oder der Nahverkehr, greifen, da sie auf rein örtlicher Basis aufgrund der gesteigerten finanziellen und personellen Belastungen nicht mehr erfüllbar sind, heute bereits allgemein über die Gemeindegrenze hinaus (12). Primär betroffen ist dadurch die gemeindliche Planungshoheit, die durch die Entwicklung der Raumordnung-, Landes- und Regionalplanung immer intensiver an übergeordnete Zielvorstellungen gebunden wird. Gerade hier gehört die für die ältere Raumplanung charakteristische "einzelgemeindliche Isoliertheit" (13) der Vergangenheit an.

Primäre Aufgabe muß es daher sein, die Grenzen des "Vorbehaltes des Gesetzes" auszuloten. Dabei können die bisher entwickelten Abgrenzungstheorien lediglich Ausgangspunkt, Grundlage und Einstieg der Untersuchung sein. Es ist zusätzlich erforderlich, zur Abgrenzung weitere geeignete Kriterien heranzuziehen.

(11) vgl. Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 409

(12) vgl. auch Pappermann - Nachbarrecht, S. 690

(13) Schmidt/Aßmann - Raumplanung, S. 144; Pappermann - Nachbarrecht, S. 690

1. Kriterium: Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft

Insbesondere zur Abwehr der konstatierten "schleichenden Beeinträchtigung" des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes versucht ein Teil der Autoren, bereits im Vorfeld des anerkannt geschützten Kernbereiches des Selbstverwaltungsrechtes eine Zuständigkeitsabgrenzung zugunsten der Gemeinden zu erreichen. Im Gegensatz zu der Ansicht, daß die Regionalplanung als überörtliche Planung dem Einfluß der nur ortbezogenen kommunalen Planungsträger entzogen sei (1), wird durch eine extensive Auslegung des Begriffes "Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft" in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG versucht, die Regionalplanung zu "verörtlichen" (2) und damit der primären kommunalen Zuständigkeit zu unterstellen. Dabei begreift man "Ort und Örtlichkeit" im Sinne des tatsächlichen Lebensraumes des heutigen Menschen (3), d.h., als ein den zu bewirkenden Leistungen entsprechendes Gebiet von verschieden großer Ausdehnung (4). Die Bestimmung der Örtlichkeit des gemeindlichen Aufgabenbereiches soll dabei durch die "Ausdehnung des Lebensbereiches der Mehrzahl der Bevölkerung" (5) bestimmt werden und kann demnach die "Ortsgemeinde, Samtgemeinde, die Verwaltungsgemeinde und unter Umständen sogar den Landkreis" umfassen.

Diese Ansicht hat jedoch neben den bereits von Bielenberg erhobenen (6) und auch von Conrady teilweise selbst eingeräumten

-
- (1) vgl. Scheuner - Regionalverbände, S. 18; Hendler - Raumordnung, S. 36 ff; Kraus - Landesplanung, S. 46 ff (48); wohl auch BVerwGE 6, 344 ff
 - (2) vgl. Klotz - Zuständigkeit, S. 187: "Der Begriff des örtlichen in der Begriffsbestimmung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes kann nicht mehr auf das historische Gemeindegebiet beschränkt werden; sowie Bielenberg - Erwiderung, S. 190 ff
 - (3) Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 411
 - (4) Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 411 m.w.Nw.
 - (5) Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 411
 - (6) Bielenberg - Erwiderung, S. 190 ff

Bedenken (7) insbesondere die Schwäche, daß die zur Bestimmung des Umfanges der Örtlichkeit vorgetragenen Kriterien nicht geeignet sind, eine klare Zuständigkeitsabgrenzung zu ermöglichen. Die räumliche Grenze "Ausdehnung des Lebensbereiches der Mehrzahl der Bevölkerung" (8) ist noch weniger faßbar als die herkömmlichen Formeln, die an die zweckmäßige Erfüllung (9), den Entstehungsgrund und den Bezugspunkt der Aufgaben (10), oder den Hoheitsbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung anknüpfen (11). Zwar ist zu berücksichtigen (12), daß nahezu alle kommunalen Aufgaben gleichzeitig einen überörtlichen Bezugspunkt besitzen und die örtliche Einheit durch die erhöhte Mobilität (13) der Gemeindebewohner oft gesprengt wird (14). Auch wird zu Recht betont, daß die Unterscheidung "örtlicher und überörtlicher" Angelegenheiten, die schon seit jeher in hohem Maße von der gesetzlichen Ausgestaltung und Zuordnung einer Verwaltungsaufgabe abhängig sind (15) angesichts der leistungsstaatlich begründeten infra-

-
- (7) Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 44: "Ist diese Auffassung deshalb abzulehnen weil hier die Örtlichkeit überhaupt aufgegeben wird. Verwaltungsgebiete wie die Region können zwar als Verwaltungsverbände der 2. Stufe unter Umständen beste Dienste leisten (vor allem als Planungsverbände) sie haben jedoch für den Bürger den Charakter des Überschaubaren verloren und können trotz dessen hoher Mobilität nicht als sein täglicher Lebensraum angesehen werden."
- (8) Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 411
- (9) vgl. Seibert - Die Gewährleistung, S. 17
- (10) Seibert - Die Gewährleistung, S. 17 m.w.Nwn.
- (11) vgl. BVerfGE 8, 134: "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind nur solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können."
- (12) Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 410; vgl. auch Roters - Kommunale Mitwirkung, S. 24 ff
- (13) vgl. Lerche - Landkreise, S. 53
- (14) vgl. Klotz - Zuständigkeit, S. 187; Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 410
- (15) Badura - Rechtssetzung, S. 561; zum Begriff und zur Abgrenzung der örtlichen und überörtlichen Planung vgl. auch BVerwG BayVBl 1981, 436 ff (437) unter Berufung auf BVerwGE 31, 263; Anknüpfungspunkt zur Abgrenzung soll nicht der räumliche Bezug (a.A.: Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 38, Rdnr. 3,4) sondern der Träger der Planungshoheit und der Gegenstand seiner Planungsbefugnis sein.

strukturellen Verflechtung der Versorgung-, Verkehrs- und Bildungseinrichtungen zu einer Auszehrung der kommunalen Selbstverwaltung zu führen droht (16). Doch folgt daraus noch nicht zwingend eine primäre Entscheidungskompetenz der kommunalen Planungsträger auf regionalem oder überörtlichem Bereich. Zwar ist richtig, daß Art. 28 Abs. 2 GG eine überörtliche Betätigung der Gemeinde für die örtliche Gemeinschaft nicht ausschließt, sondern dies vielmehr zur Wahrung der Substanz der kommunalen Selbstverwaltung fordert und diese Tatsache dementsprechend von den überörtlichen Planungsstellen respektiert und beachtet werden muß (17). Doch ist hierzu jeweils eine rechtliche Notwendigkeit, d.h., insbesondere eine rechtliche Rechtfertigung, wie die Gefährdung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes, erforderlich. Das rein tatsächliche Abgleiten einzelner Aufgabenbereiche aus dem kommunalen Entscheidungsspektrum durch entwicklungsabhängige Veränderungen reicht zur Begründung eines zwingenden Primärentscheidungsrechtes nicht aus. Gerade das "Entwachsen" kommunaler Aufgaben und die daraus resultierenden Abgrenzungsschwierigkeiten (18) sprechen eher für eine überörtliche kommunale Verbundlösung (19), als für ein kommunales Primärentscheidungsrecht.

Darüber hinaus besitzen zumindest die in Bayern errichteten Planungsregionen eine Größenordnung, die der "Örtlichkeit" auch im Sinne der oben genannten Ansicht von Klotz in jedem Fall entwachsen sind (20). Eine primäre Zuständigkeitskompetenz für diesen Bereich kann sich daher in Bayern nicht "eo ipso", sondern allenfalls als mittelbarer Ausfluß des Art. 28 Abs. 2 GG unter Rechtsschutz- oder Organisationsgesichtspunkten ergeben.

(16) Badura - Entwicklungssplanungen, S. 938 m.w.Nw.

(17) Grundlegend: BVerwG DVB1 69, 362; "Beteiligung an überörtlichen Planungen"

(18) vgl. Siedentopf - Die Kreise, S. 18; von Unruh - Gemeinde-recht, S. 101

(19) vgl. Pappermann - Verwaltungsverbund, S. 181 ff

(20) vgl. LEP - Teil C - Regionale Ziele und Begründung

Neben diesem Versuch der Präventivverteidigung der kommunalen Selbstverwaltung liegt das Hauptgewicht zur Verhinderung der Aushöhlung der kommunalen Aufgabenbereiche nach wie vor in der Auslotung des Gesetzesvorbehaltes, d.h., in der Ermittlung der Schranken des durch den Gesetzgeber zulässigerweise vorgegebenen materiellen Rahmens im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG.

2. Kriterium: Obermaßverbot

Das nur grobe Raster insbesondere der älteren Abgrenzungsmethoden (1) wird auch hier zugunsten des Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung zu verfeinern gesucht. Ein Mittel dazu bildet die besondere Betonung der Bindungswirkung des Obermaßverbotes (2), das aufgrund seiner aus ihm fließenden allgemeinen Grundsätze der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit (3) in besonderem Maße geeignet ist (4), zur Überprüfung konkreter Maßnahmen des Gesetzgebers herangezogen zu werden (5). Jesch (6), Stern (7) und im Anschluß daran auch Macher (8) betonen insoweit zu Recht die zwischen Wesensgehaltsschutz und Obermaßverbot bestehende, sich jeweils ergänzende Wechselwirkung. Während der Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung eine absolute materielle Schranke (9) für den Gesetzgeber bezüglich seiner Regelungsbefugnis bedeutet, bildet das Obermaßverbot eine situationsgebundene, konkret maßnahmenbezogene Schranke gerade im Vorfeld des absolut geschützten Kernbereiches. Das die Planung beherrschende Abwägungsgebot (10) ist insoweit untrennbar mit dem Obermaßverbot verknüpft (11), da es selbst nichts anderes ist als eine verfahrensrechtliche Ausprägung des Obermaßverbotes (12).

-
- (1) Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 62, 63 m.w.Nw.
 - (2) vgl. Lerche - Obermaß, S. 258 ff; Zum Verhältnis Obermaß - Planung; Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 65 ff; Stern - Position, S 47
 - (3) vgl. Scholtissek - Verfassungsprobleme, S. 830, 831; Lerche - Obermaß, S. 19 ff
 - (4) zur Anwendung: vgl. insbes. DVBl 70, 415
 - (5) vgl. Stern - Die Position, S. 47
 - (6) Jesch - Rechtsstellung, S. 739
 - (7) Stern - Die Position, S. 47
 - (8) Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 66
 - (9) Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 66
 - (10) BVerwG NJW 75, S. 71; BayVGh BayVBl 75, S. 168 ff; BGH NJW 76, S. 1745; BVerfGE 56, 298 unter Hinweis auf st. Rspr.
 - (11) vgl. Badura - Planungsermessen, S. 181
 - (12) Ossenbühl - Gutachten B 160

Die Planungsträger sind im Rahmen der Planung umfassend an das Übermaßverbot gebunden (13). Diese Bindung erstreckt sich (14) sowohl auf die Planungsinitiative, die Wahl der zu ergreifenden Mittel als auch auf das Maß und den Zeitpunkt der erforderlichen Planänderungen (15). Darüberhinaus ist insbesondere die von der "kombinierten Gemeinwohlmethode" (16) vorgenommene Verknüpfung des Übermaßverbotes sowohl mit der Wesensgehaltssperre als auch mit dem Gemeinwohlbegriff des Art. 72 Abs. 2 GG geeignet, eine angemessene Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Staat und Gemeinden zu erreichen.

-
- (13) vgl. Lerche - Übermaß, S. 280: "Da ... die ... nivellierende Tendenz des Plans mit ihm wesensnotwendig verknüpft, also vorgegeben ist, kann dieser Ansatz nur dadurch festgehalten und verfolgt werden, daß die durch schematische Nivellierung regelmäßig bewirkten Ungleichheiten nachträglich wieder ausgeglichen werden."; vgl. auch Lücke - Zumutbarkeit, S. 769
- (14) vgl. BVerwGE 28, 139 (143) zur Fachplanung; zur Bedeutung des Grundsatzes der Erforderlichkeit in der gemeindlichen Bauleitplanung vgl. BVerwGE 34, 301 (305); vgl. auch OVG Münster DVBl 72, 687 (688) "Floatglasfall"; BVerfGE 56, 298 unter Hinweis auf BVerfGE 26, 228 (241): "bei Entscheidungen, die einzelnen Gemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden ein Sonderopfer auferlegt, muß der Gesetzgeber den aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden Beschränkungen für staatliche Eingriffe unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen",
- (15) Ossenbühl - Gutachten B 160
- (16) vgl. Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 62 ff;
Korte - Die Aufgabenverteilung, S. 186, 187

3. Kriterium: Gemeindefreundliches Verhalten

Dieser zwar als Rechtssatz nicht ausdrücklich positivierte (1), aber als sogenanntes Juristenrecht (2), d.h., im Rahmen richterlicher Rechtsfortbildung geprägte (3) Grundsatz soll den Staat zu besonderer Rücksichtnahme gegenüber und Kooperation mit den Gemeinden verpflichten. Als Grundlage dafür werden insbesondere der Grundsatz der Bundestreue (4), sowie Art. 28 Abs. 2 GG selbst herangezogen. Macher (5) betont insoweit zu Recht die Eigenschaft des Art. 28 Abs. 2 GG als "sinnvariable Verfassungsnorm", deren Rechtsinhalte sich verändern (6), bzw., durch materielle Idologie (7) geändert werden könnten und können. Unter Betonung des perpetuierenden Zuges (8) des Art. 28 Abs. 2 GG wird dabei die Berechtigung abgeleitet, die Bedeutung und Stellung der Gemeinden und der kommunalen Selbstverwaltung als Gegengewicht zum Staat besonders zu betonen und daraus den Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens abzuleiten.

Obwohl Bedenken bestehen, ob der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens in der von Macher (9) konzipierten Bandbreite, d.h., als genereller Grundsatz für alle gesetzgeberischen Maßnahmen, zur Anwendung gelangen kann (10), erscheint die vorgenom-

-
- (1) vgl. Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 32
 - (2) vgl. dazu Engisch - Einführung, S. 25 ff
 - (3) Die Bezeichnung geht auf das OVG Münster DVB1 1964, S. 678 ff (681) zurück
 - (4) vgl. Weber - Kommunalaufsicht, S. 17 ff; Eissing - Gemeinschaftsaufgaben, S. 91; Korte - Die Aufgabenverteilung, S. 186, 187
 - (5) Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 128/129
 - (6) Lerche - Die Gemeinden, S. 24; vgl. auch Lerche - Werbung, S. 80, 81: zur Sinnvariabilität von Grundgesetzschriften; Weber - Staats- und Selbstverwaltung, S. 58
 - (7) vgl. Isensee - Subsidiaritätsprinzip, S. 241
 - (8) vgl. Stern Art. 28 Rdn. 168; Lerche - Gemeinden, S. 22/23
 - (9) vgl. Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 229 ff
 - (10) Ablehnend: Salzwedel - Staatsaufsicht, S. 206 ff (215), der eine rechtliche Kooperationsverpflichtung zwischen Staat und Gemeinden ablehnt; auch Obermayer - Rechtsnatur, S. 370 ff, der die Pflicht zum gemeindefreundlichen Verhalten mit der Pflicht zum fehlerfreien Ermessengebrauch gleichsetzt, (S. 371 ff, 372 ff, 373 ff, 374 ff, 375 ff, 376 ff, 377 ff, 378 ff, 379 ff, 380 ff, 381 ff, 382 ff, 383 ff, 384 ff, 385 ff, 386 ff, 387 ff, 388 ff, 389 ff, 390 ff, 391 ff, 392 ff, 393 ff, 394 ff, 395 ff, 396 ff, 397 ff, 398 ff, 399 ff, 400 ff, 401 ff, 402 ff, 403 ff, 404 ff, 405 ff, 406 ff, 407 ff, 408 ff, 409 ff, 410 ff, 411 ff, 412 ff, 413 ff, 414 ff, 415 ff, 416 ff, 417 ff, 418 ff, 419 ff, 420 ff, 421 ff, 422 ff, 423 ff, 424 ff, 425 ff, 426 ff, 427 ff, 428 ff, 429 ff, 430 ff, 431 ff, 432 ff, 433 ff, 434 ff, 435 ff, 436 ff, 437 ff, 438 ff, 439 ff, 440 ff, 441 ff, 442 ff, 443 ff, 444 ff, 445 ff, 446 ff, 447 ff, 448 ff, 449 ff, 450 ff, 451 ff, 452 ff, 453 ff, 454 ff, 455 ff, 456 ff, 457 ff, 458 ff, 459 ff, 460 ff, 461 ff, 462 ff, 463 ff, 464 ff, 465 ff, 466 ff, 467 ff, 468 ff, 469 ff, 470 ff, 471 ff, 472 ff, 473 ff, 474 ff, 475 ff, 476 ff, 477 ff, 478 ff, 479 ff, 480 ff, 481 ff, 482 ff, 483 ff, 484 ff, 485 ff, 486 ff, 487 ff, 488 ff, 489 ff, 490 ff, 491 ff, 492 ff, 493 ff, 494 ff, 495 ff, 496 ff, 497 ff, 498 ff, 499 ff, 500 ff, 501 ff, 502 ff, 503 ff, 504 ff, 505 ff, 506 ff, 507 ff, 508 ff, 509 ff, 510 ff, 511 ff, 512 ff, 513 ff, 514 ff, 515 ff, 516 ff, 517 ff, 518 ff, 519 ff, 520 ff, 521 ff, 522 ff, 523 ff, 524 ff, 525 ff, 526 ff, 527 ff, 528 ff, 529 ff, 530 ff, 531 ff, 532 ff, 533 ff, 534 ff, 535 ff, 536 ff, 537 ff, 538 ff, 539 ff, 540 ff, 541 ff, 542 ff, 543 ff, 544 ff, 545 ff, 546 ff, 547 ff, 548 ff, 549 ff, 550 ff, 551 ff, 552 ff, 553 ff, 554 ff, 555 ff, 556 ff, 557 ff, 558 ff, 559 ff, 560 ff, 561 ff, 562 ff, 563 ff, 564 ff, 565 ff, 566 ff, 567 ff, 568 ff, 569 ff, 570 ff, 571 ff, 572 ff, 573 ff, 574 ff, 575 ff, 576 ff, 577 ff, 578 ff, 579 ff, 580 ff, 581 ff, 582 ff, 583 ff, 584 ff, 585 ff, 586 ff, 587 ff, 588 ff, 589 ff, 590 ff, 591 ff, 592 ff, 593 ff, 594 ff, 595 ff, 596 ff, 597 ff, 598 ff, 599 ff, 600 ff, 601 ff, 602 ff, 603 ff, 604 ff, 605 ff, 606 ff, 607 ff, 608 ff, 609 ff, 610 ff, 611 ff, 612 ff, 613 ff, 614 ff, 615 ff, 616 ff, 617 ff, 618 ff, 619 ff, 620 ff, 621 ff, 622 ff, 623 ff, 624 ff, 625 ff, 626 ff, 627 ff, 628 ff, 629 ff, 630 ff, 631 ff, 632 ff, 633 ff, 634 ff, 635 ff, 636 ff, 637 ff, 638 ff, 639 ff, 640 ff, 641 ff, 642 ff, 643 ff, 644 ff, 645 ff, 646 ff, 647 ff, 648 ff, 649 ff, 650 ff, 651 ff, 652 ff, 653 ff, 654 ff, 655 ff, 656 ff, 657 ff, 658 ff, 659 ff, 660 ff, 661 ff, 662 ff, 663 ff, 664 ff, 665 ff, 666 ff, 667 ff, 668 ff, 669 ff, 670 ff, 671 ff, 672 ff, 673 ff, 674 ff, 675 ff, 676 ff, 677 ff, 678 ff, 679 ff, 680 ff, 681 ff, 682 ff, 683 ff, 684 ff, 685 ff, 686 ff, 687 ff, 688 ff, 689 ff, 690 ff, 691 ff, 692 ff, 693 ff, 694 ff, 695 ff, 696 ff, 697 ff, 698 ff, 699 ff, 700 ff, 701 ff, 702 ff, 703 ff, 704 ff, 705 ff, 706 ff, 707 ff, 708 ff, 709 ff, 710 ff, 711 ff, 712 ff, 713 ff, 714 ff, 715 ff, 716 ff, 717 ff, 718 ff, 719 ff, 720 ff, 721 ff, 722 ff, 723 ff, 724 ff, 725 ff, 726 ff, 727 ff, 728 ff, 729 ff, 730 ff, 731 ff, 732 ff, 733 ff, 734 ff, 735 ff, 736 ff, 737 ff, 738 ff, 739 ff, 740 ff, 741 ff, 742 ff, 743 ff, 744 ff, 745 ff, 746 ff, 747 ff, 748 ff, 749 ff, 750 ff, 751 ff, 752 ff, 753 ff, 754 ff, 755 ff, 756 ff, 757 ff, 758 ff, 759 ff, 760 ff, 761 ff, 762 ff, 763 ff, 764 ff, 765 ff, 766 ff, 767 ff, 768 ff, 769 ff, 770 ff, 771 ff, 772 ff, 773 ff, 774 ff, 775 ff, 776 ff, 777 ff, 778 ff, 779 ff, 780 ff, 781 ff, 782 ff, 783 ff, 784 ff, 785 ff, 786 ff, 787 ff, 788 ff, 789 ff, 790 ff, 791 ff, 792 ff, 793 ff, 794 ff, 795 ff, 796 ff, 797 ff, 798 ff, 799 ff, 800 ff, 801 ff, 802 ff, 803 ff, 804 ff, 805 ff, 806 ff, 807 ff, 808 ff, 809 ff, 810 ff, 811 ff, 812 ff, 813 ff, 814 ff, 815 ff, 816 ff, 817 ff, 818 ff, 819 ff, 820 ff, 821 ff, 822 ff, 823 ff, 824 ff, 825 ff, 826 ff, 827 ff, 828 ff, 829 ff, 830 ff, 831 ff, 832 ff, 833 ff, 834 ff, 835 ff, 836 ff, 837 ff, 838 ff, 839 ff, 840 ff, 841 ff, 842 ff, 843 ff, 844 ff, 845 ff, 846 ff, 847 ff, 848 ff, 849 ff, 850 ff, 851 ff, 852 ff, 853 ff, 854 ff, 855 ff, 856 ff, 857 ff, 858 ff, 859 ff, 860 ff, 861 ff, 862 ff, 863 ff, 864 ff, 865 ff, 866 ff, 867 ff, 868 ff, 869 ff, 870 ff, 871 ff, 872 ff, 873 ff, 874 ff, 875 ff, 876 ff, 877 ff, 878 ff, 879 ff, 880 ff, 881 ff, 882 ff, 883 ff, 884 ff, 885 ff, 886 ff, 887 ff, 888 ff, 889 ff, 890 ff, 891 ff, 892 ff, 893 ff, 894 ff, 895 ff, 896 ff, 897 ff, 898 ff, 899 ff, 900 ff, 901 ff, 902 ff, 903 ff, 904 ff, 905 ff, 906 ff, 907 ff, 908 ff, 909 ff, 910 ff, 911 ff, 912 ff, 913 ff, 914 ff, 915 ff, 916 ff, 917 ff, 918 ff, 919 ff, 920 ff, 921 ff, 922 ff, 923 ff, 924 ff, 925 ff, 926 ff, 927 ff, 928 ff, 929 ff, 930 ff, 931 ff, 932 ff, 933 ff, 934 ff, 935 ff, 936 ff, 937 ff, 938 ff, 939 ff, 940 ff, 941 ff, 942 ff, 943 ff, 944 ff, 945 ff, 946 ff, 947 ff, 948 ff, 949 ff, 950 ff, 951 ff, 952 ff, 953 ff, 954 ff, 955 ff, 956 ff, 957 ff, 958 ff, 959 ff, 960 ff, 961 ff, 962 ff, 963 ff, 964 ff, 965 ff, 966 ff, 967 ff, 968 ff, 969 ff, 970 ff, 971 ff, 972 ff, 973 ff, 974 ff, 975 ff, 976 ff, 977 ff, 978 ff, 979 ff, 980 ff, 981 ff, 982 ff, 983 ff, 984 ff, 985 ff, 986 ff, 987 ff, 988 ff, 989 ff, 990 ff, 991 ff, 992 ff, 993 ff, 994 ff, 995 ff, 996 ff, 997 ff, 998 ff, 999 ff, 1000 ff

mene Auslegung dem Grunde nach gerechtfertigt. Dies ergibt sich insbesondere aus der nach wie vor grundsätzlichen Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung im Staatsgefüge (11), der Stellung der Gemeinden als Grundlagen des demokratischen Staates (12) als Leitbild einer politischen und sozialen Raumgemeinschaft (13) und damit essentieller und verfassungsgesicherter Bestandteil der demokratischen Grundordnung (14). Dieser hohe Stellenwert (15) des Selbstverwaltungsrechtes, der z.B. auch in Art. 115 c Abs. 3 GG zum Ausdruck kommt, der bestimmt, daß selbst im Verteidigungsfall die Lebensfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände zu bewahren ist und nur an den Gesichtspunkten der Effizienz, Leistungskraft und Zweckmäßigkeit (16) zu messen ist, rechtfertigt es, den Gesetzgeber über den Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens bei der Ausgestaltung des Gesetzesvorbehaltes (17) im Interesse des Schutzes des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes eine erhöhte Rücksichtnahme aufzuerlegen. Das Rechtsinstitut des gemeindefreundlichen Verhaltens ist dabei insbesondere geeignet, in Grenzfällen zugunsten des kommunalen Bereiches den Ausschlag zu geben.

-
- (11) vgl. Wagener - Selbstverwaltung, S. 37: "Erziehungsfaktor zur Demokratie"; auch Gröll - Gemeindefreiheit, S. 24; Forsthoff - Stadt, S. 87 ff; Scholtissek - Verfassungsprobleme, S. 825 ff (829, 830): "Die Gemeinde als unmittelbarer Tätigkeitsbereich des Bürgers"; vgl. auch Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 74 m.w.Nw.
 - (12) Becker - Kommunalverwaltung, S. 68 ff (S.75)
 - (13) Lerche - Verfassungsfragen m.w.Nw.
 - (14) Lerche - Verfassungsfragen, S. 114; Gönnerwein - Gemeinderecht, S. 32, 65; vgl. auch Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 77 ff: "Integrationsfunktion"; S. 78 ff: Dezentralisationsfunktion; von Unruh - Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht", BVerwGE 13, S. 1 ff; BayVGH VerwRspr. 4, S. 197 ff (204)
 - (15) vgl. Niemeier - Bund S. 126 ff; Lerche - Verfassungsfragen, S. 114 m.w.Nw.; von Unruh - Gebiet, S. 1 ff
 - (16) von Unruh - Selbstverwaltung, S. 18 ff; von Unruh - Organisation, S. 793 ff; Lerche - Die Gemeinden, S. 13, 14 ff
 - (17) Leibholz - Das Prinzip, S. 715; Lintz - Parteien, S. 30 ff; Poeschel - Verband, S. 232/233

Zusätzlich entfaltet es Bindungswirkung in der Anwendung des Übermaßverbotes, indem es die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit (18) unter dem Gesichtspunkt des gemeindefreundlichen Verhaltens zu Lasten einer gesetzlichen Regelungsbefugnis im kommunalen Bereich verstärkt und zugunsten einer kommunalen Eigentätigkeit motiviert,

In dieselbe Richtung zielt das in Anlehnung an Macher von Roters (19) weiterentwickelte System der kommunalfreundlichen Organisation. Auch hier wird versucht, insbesondere durch die Bewertung verschiedener Mitwirkungsformen an überörtlichen Entscheidungen, die gemeindliche Selbstverwaltung angemessen zu berücksichtigen. Bedenken bestehen jedoch insoweit, als der Verfasser den Grundsatz der kommunalfreundlichen Organisation generell als Ersatz der seiner Ansicht nach inhaltslosen und widersprüchlichen Garantien des Art. 28 Abs. 2 GG versteht (20) und daher die an sich berechnete Forderung nach gemeindlicher Mitwirkung nicht mehr aus dem Grundrechtsgebot, sondern aus dem von ihm entwickelten Grundsatz selbst ableitet. Roters verläßt damit die verfassungsrechtlich abgesicherte Basis gemeindlicher Schutzrechte. Das von ihm dafür angebotene System kommunalfreundlicher Organisation kann jedoch die verfassungsrechtlich vorgegebene prinzipielle Aufgabenverteilung und die daraus resultierende Legitimation der Partizipation nicht gleichwertig ersetzen. Ohne Bezug auf das Verfassungsrecht fehlt dem System der kommunalfreundlichen Organisation selbst die Basis, ein legitimes Gegengewicht zu verfassungsrechtlich abgesicherten Positionen überörtlicher Planungsträger bilden zu können, bzw. zu dürfen. Es verstärkt darüberhinaus die Gefahr, daß das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht nur mehr an sachorientierten Gesichtspunkten gemessen wird.

(18) vgl. dazu Lerche - Übermaß, S. 223 ff; zu dem formellen Beteiligungsrecht der Gemeinden als "gemeindefreundliche" Verfahrensprägung vgl. Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 230

(19) Roters - Kommunale Mitwirkung, S. 101 ff

(20) Roters - Kommunale Mitwirkung, S. 31 ff, 65 ff

Gerade zwischen dem Problem der Effektivität der Planentscheidung und der Forderung nach gemeindlicher Mitwirkung besteht jedoch ein Spannungsverhältnis, das aus sachorientierten Gesichtspunkten oftmals zu Lasten des gemeindlichen Mitwirkungsrechtes gelöst werden müßte (21). Bezogen auf die Entscheidung des überörtlichen Planungsträgers bedeutet das gemeindliche Mitwirkungsrecht zunächst eine Verringerung der planerischen Effizienz allein durch Verzögerung der Planentscheidung. Bei der Forderung nach Mitwirkung steht ferner nicht primär im Vordergrund, dem übergeordneten Planungsträger eine aus dessen Sicht sachdienliche Entscheidung zu ermöglichen, sondern vielmehr die gemeindlichen Eigeninteressen angemessen berücksichtigt zu wissen. Allein aus Gründen der Rationalität (22) ist das Mitwirkungsrecht der Gemeinde an überörtlichen Planentscheidungen als durchgängiges Rechtsprinzip nicht zu rechtfertigen. Es bedarf vielmehr der verfassungsrechtlichen Legitimation (23). Die verfassungsrechtliche Legitimation ist unersetzliches Bindeglied zwischen der Forderung nach größtmöglicher Effektivität der überörtlichen Planentscheidung und Berücksichtigung gemeindlicher Eigeninteressen. Insbesondere das aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleitende formelle Beteiligungsrecht (24) hat Garantie- und Ausgleichsfunktion (25). Beide Funktionen stehen unter dem Leitgedanken, die oft gegensätzlichen Interessen durch Zwang zur Kooperation lösen zu helfen und damit eine interessensgerechte Gesamtentscheidung zu ermöglichen. Dieser Zwang zur Kooperation ist jedoch wiederum nur durch die Garantie eigenständiger und abgegrenzter Funktionsbereiche erreichbar.

-
- (21) Beispiel: formelles Beteiligungsrecht der Gemeinden an überörtlichen Planentscheidungen; vgl. hierzu Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 223 ff, BVerfGE 56, 298 ff, BayVerfGE 24, 181, 194; 27, 14/33; BayVGHE n.F. 25, 71/78
- (22) vgl. David - Raumordnungsbindung, S. 81 ff
- (23) Wahl - Das Planungssystem, S. 65 ff
- (24) vgl. hierzu Fußnote 21
- (25) BVerfGE 56, 298, BayVerfGHE 24, 181/194; 27, 14/33, BayVGHE n.F. 25, 71/78

Das Recht zur Mitwirkung als Mittel zur Kooperation und Interessenwahrung stellt sich somit als unmittelbare Folge der dem Verfassungsrecht (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 3 Satz 1 BV) immanenten Garantie- und Ausgleichsfunktionen dar. Ein neues System, wie das der kommunalfreundlichen Organisation, ist somit zur Rechtfertigung des gemeindlichen Mitwirkungsrechtes nicht erforderlich. Soweit man jedoch den Grundsatz der kommunalfreundlichen Organisation als Leitgedanken für die Abgrenzung örtlicher und überörtlicher Funktionsbereiche verstehen kann, der neben der verfassungsrechtlichen Legitimation dem gemeindlichen Mitwirkungsrecht zusätzliche Berechtigung aus festgestellten Rationalitätserfordernissen verschafft, ist er als zusätzliche Abgrenzungshilfe zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung geeignet.

4. Kriterium: Subsidiaritätsprinzip

Als weitere Eingriffsschranke kommt das Subsidiaritätsprinzip in Betracht. Diese Kompetenzordnung, nach der der höhere Aufgabenträger erst dann zuständig wird, wenn der niederere Aufgabenträger die Aufgaben nicht mehr bewältigen kann (1), wird zum Teil aus der christlichen Soziallehre (2), zum Teil aus dem Naturrecht (3) begründet. Ob und inwieweit das Subsidiaritätsprinzip einen Niederschlag im Grundgesetz gefunden hat, ist umstritten. Die Meinungen reichen insoweit von einer vollen Anerkennung im Grundgesetz, d.h., einem allgemeinen Subsidiaritätsprinzip mit Verfassungsrang (4), einer teilweisen Anerkennung (5) bis zur Ablehnung des Subsidiaritätsprinzips als Verfassungssatz (6). Ohne hier auf den Streit näher eingehen zu können, dürfte der letzten Ansicht zu folgen sein. Zu Recht weist Lerche (7) darauf hin, daß die Ablehnung eine "totalen, den Gesetzgeber durchweg bindenden Subsidiaritätsprinzips" primär deshalb erfolgen

(1) Niemeier - Bund, S. 99 m.w.Nw.

(2) vgl. Jobst - Selbstverwaltung, S. 57, 58 im Anschluß an Mahler - Die Soziallehre der Päpste, München 1958: "Das Subsidiaritätsprinzip ist vor allem ein Kernstück der christlichen Soziallehre. Papst Pius XI. hat es im Jahre 1931 in seiner Enzyklika "Quadrogesimo Anno" wie folgt erklärt: "...was von den einzelnen Menschen mit eigener Kraft und durch eigene Tätigkeit geleistet werden kann, darf ihnen nicht entrissen und der Gemeinschaft übertragen werden. Ebenso ist es eine Ungerechtigkeit und zugleich eine schwere Verletzung und Störung der Rechtsordnung, wenn Aufgaben, die von den kleinen und untergeordneten Gemeinschaften bewältigt und ausgeführt werden können, der höheren und übergeordneten Gesellschaft zugeschoben werden. Denn jede soziale Leitung soll ihrem Sinn und Wesen nach ein Dienst an den Gliedern des sozialen Körpers sein, niemals aber sie vernichten oder ganz aufsaugen." Vgl. auch Maunz/Dürig/Herzog/Scholz - GG, S. 70; Peters - Die kommunale Selbstverwaltung, S. 5

(3) So Niemeier - Bund, S. 99 m.w.Nw.

(4) vgl. Isensee - Subsidiaritätsprinzip; Lerche - Verfassungsfragen, S. 26 ff m.w.Nw.; Scholz - Das Wesen, S. 46 ff; Korte - VerwArchiv S. 12 ff

(5) vgl. Peters - Die kommunale Selbstverwaltung, S. 5 ff

(6) vgl. Lerche - Wirtschaftliche Agenda, S. 842/843; Herzog - "Der Staat" 1963, S. 399 ff und Jus 67, 194 ff; ebenso Niemeier - Bund, S. 102

(7) Lerche - Wirtschaftliche Agenda, S. 843 m.w.Nw.

müsse, "weil das Gesetz nicht auf eine verbindliche Staats- oder Gesellschaftsideologie zurückgreifen konnte und wollte. Dieser ideologieneutrale Zug der westdeutschen Verfassung, ihre fehlende weltanschauliche Geschlossenheit (nicht: Unentschlossenheit) verbietet es, das Grundgesetz ohne klare Anhaltspunkte auf eine allgemeine Subsidiaritätsideologie zu fixieren" (8). Dem ist auch die Rechtsprechung gefolgt (9). Andererseits kann nicht von der Hand gewiesen werden, daß gerade in Bayern durch Art. 77 Abs. 2 BV (10) und dessen Hinweis "alle entbehrliche Zentralisation zu vermeiden" sowie durch Art. 11 Abs. 4 BV und dessen Bestimmung der Selbstverwaltung "dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben zu dienen" der Subsidiaritätsgedanke erkennbar wird. Da das Grundgesetz selbst sich gegenüber dem Subsidiaritätsprinzip indifferent verhält, der Subsidiaritätsgedanke somit nicht gegen die Verfassung verstößt (11), erscheint gerade auf Teilbereichen, z.B. auf dem Bereich des Verhältnisses Staat - Gemeinde geeignet, Abgrenzungsfragen zugunsten des kommunalen Sektors zu lösen.

(8) Lerche - Wirtschaftliche Agenda S. 843

(9) vgl. BVerwGE 23, 304 (306 ff); im Anschluß an Lerche - Übermaß, S. 200 ff; vgl. BVerwG DVBl 72, 780 = DöV 72, 350: "Ein landesrechtliches Subsidiaritätsprinzip besteht im Verhältnis von Gemeinden zu den Gemeindeverbänden nicht. Art. 28 Abs. 2 GG garantiert die kommunale Selbstverwaltung als Institution. Sie besagt aber nichts darüber, wie die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden im einzelnen verteilt werden müßten"; vgl. auch Niemeier - Bund, S. 102, insbesondere zur Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG; S. 108/109: zur Heranziehung des Bedürfnisgedankens des Art. 72 Abs. 2 GG; a.A.: Korte - Die Aufgabenverteilung, S. 13 ff

(10) "Für die Organisation der Behörden und die Regelung ihres Verfahrens hat als Richtschnur zu dienen, daß unter Wahrung der notwendigen Einheitlichkeit der Verwaltung alle entbehrliche Zentralisation vermieden, die Entschlußkraft und die Selbstverantwortung der Organe gehoben wird und die Rechte der Einzelperson genügend gewahrt werden."

(11) Niemeier - Bund, S. 106; Isensee - Subsidiaritätsprinzip, S. 218

Dies gilt insbesondere, weil der sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebende Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinden (12) das Subsidiaritätsprinzip zumindest anklingen läßt. Der Gedanke der Subsidiarität kann nach allem jedoch keinen Anspruch auf unbedingten Vorrang des einen Entscheidungsträgers vor dem anderen begründen, sondern kann allenfalls in Grenzfällen, in denen die Anwendung des Übermaßverbotes oder des Grundsatzes des gemeindefreundlichen Verhaltens noch nicht zu einer eindeutigen Zuständigkeitsverteilung führt, ergänzend herangezogen werden.

(12) vgl. Knemeyer - Die Zentralisation, S. 383

5. Kriterium: Inhaltliche Ausgestaltung (Rahmensetzung)

Die materielle Rahmensetzung in der Gestaltung des Vorbehaltes des Gesetzes gemäß Art. 28 Abs. 2 GG unterliegt bereits den vorstehenden Grundsätzen. Darüber hinaus hat die Rahmensetzung, soweit sie im Gegensatz zur völligen Durchnormierung einer Sachmaterie verstanden wird, soweit also die funktionale Komponente betroffen ist, eine eigenständige Bedeutung als Kriterium zur Begrenzung der Gestaltungsbefugnis im Rahmen des Vorbehaltes des Gesetzes (1). Die Funktionsabgrenzung erfolgt hier nach dem materiellen Inhalt des vorgegebenen, bzw. vorzugebenden Rahmens. Kernproblem ist dabei, den Inhalt des landes- und regionalplanerischen Rahmens (2) zu bestimmen, ohne in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht einzugreifen. Zur Funktionsabgrenzung hat hier die Beurteilung des Rahmeninhalts nach dem Wirkungsgrad der getroffenen Entscheidung zu erfolgen. Unter Wirkungsgrad ist dabei die Intensität der Auswirkung der Rahmenvorgabe auf das gemeindliche Recht zur planerischen Eigenentscheidung zu verstehen. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß ein Großteil der Beschränkungen der gesetzgeberischen Rahmensetzung insbesondere auf dem Übermaßverbot beruht, dieses Kriterium hier also von entscheidender Bedeutung ist.

(1) so auch Wahl - Das Planungssystem, S 147, 148 m.w.Nw.

(2) vgl. insoweit die ausführliche rechtsvergleichende Studie von Wahl - Die Konzepte, S. 1ff; insbesondere S. 94 bis 134, bezüglich der Plansituation in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz; zu Recht betont Wahl - Das Planungs-
ermessen, S. 155, die Forderung nach der Bestimmung konkreter Inhalte landesplanerischer Pläne und die Notwendigkeit, die Planbereiche der beiden Ebenen positiv zu umschreiben, um zu verhindern, daß alles Wesentliche zum "Rahmen" gezogen wird und nur noch Unbedeutendes zur Ausfüllung übrig bleibt.

Bezugspunkt ist zunächst die Aufgabenstellung selbst, d.h., die Landes- und Regionalplanung hat den Rahmen einzuhalten, der sich aus ihrer Aufgabenstellung ergibt (3). Maßgebliches Kriterium ist hier erneut das Obermaßverbot. Dem Wirkungsgrad nach können dabei im wesentlichen zwei Arten inhaltlicher Ausgestaltung unterschieden werden:

- a) Die reine Rahmensetzung (Planungskontingente)
- b) Die Ausgestaltung durch Eigenentscheidung

Die zwei Einbindungskategorien stehen dabei unter der Prämisse des primär landesplanerischen, d.h., überörtlichen Bezuges (4).

a) Reine Rahmensetzung (Planungskontingente)

Unter die reine Rahmensetzung sind all die regionalplanerischen Maßnahmen einzuordnen, die zwar den gemeindlichen Ermessensspielraum begrenzen, die Ausgestaltung in Form der Eigenentscheidung des der Gemeinde verbleibenden innerörtlichen Bereiches jedoch unangetastet lassen. Darunter fallen insbesondere die Vorgabe landes- und regionalplanerischer Ziele, wie sie im Landesentwicklungsprogramm (5) bereits jetzt und in Regionalplänen künftig enthalten sein werden (6).

(3) Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdn. 19

(4) vgl. Art. 17 Abs. 1 BayLplG

(5) vgl. LEP Teil A und Teil C

(6) zu den Grenzen inhaltlicher Ausgestaltung vgl. auch Abschn. VI

b) Schranke: Eigenentwicklung der Gemeinde

Grenze der Zielvorgaben ist die "Eigenentwicklung" (1) oder "Organische Entwicklung" (2) der Gemeinde. Der aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fließende Grundsatz der Universalität oder Allzuständigkeit des Wirkungskreises sichert die Individualität der Gemeinde, deren Einwohner dadurch in den Stand versetzt werden, ihre strukturelle Gestaltung selbständig zu bestimmen (3). Daraus folgt, daß die Landes- und Regionalplanung die aus der Ausübung dieses Rechtes resultierende Eigengesetzlichkeit der gemeindlichen Entwicklung (4) zu beachten hat. Die Beachtung der Ziele der Regional- und Landesplanung darf nicht dazu führen, die bisherige unter Billigung aller beteiligten Behörden eingeleitete Entwicklung einer Gemeinde erstarren zu lassen, wenn ein solches Abstoppen die gesunde Weiterentwicklung der Gemeinde gefährden würde (5). Die jeweiligen Anforderungen an die Landes- und regionalplanerischen Abwägungspflichten können generell nicht

-
- (1) vgl. OVG Lüneburg 69, S. 642, 643; OVG Lüneburg DÖV 71, S. 492, 493
 - (2) vgl. LEP - Bayern Teil A IV 4.7. Satz 2; Begründung zu Teil A IV 4.7.; Begründung zu Teil B II 1.1, 1.2; sowie "Richtzahlen in den Regionalplänen, organische Entwicklung der Gemeinden", gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen und des Inneren vom 12.3.1975 (LUMB1, S. 29) II 1: Organische Entwicklung = "Eigenentwicklung" im Sinne des Entwurfes des Landesentwicklungsprogrammes, vgl. Teil B II 1.7.3
 - (3) von Unruh - Gemeinderecht m.w.Nw.
 - (4) vgl. OVG Lüneburg DÖV 69, S. 644
 - (5) vgl. OVG Lüneburg DÖV 69, S. 644

festgestellt werden. Der Einzelfall entscheidet über die jeweils zu beachtenden Belange. Maßgebende Kriterien sind insbesondere die Größe, Struktur und Ausstattung der Gemeinden unter Berücksichtigung der ökologischen Belastbarkeit des Raumes (6). Dabei soll die Bauleitplanung für die Wohnungssiedlungstätigkeit und die gewerbliche Siedlungstätigkeit zu diesen Gegebenheiten "in einem vernünftigen, der organischen Entwicklung der Gemeinde entsprechenden Verhältnis stehen" (6). Die Eigenentwicklung soll ferner den Ersatz- und Auflockerungsbedarf (7) umfassen und damit eine "natürliche Bevölkerungsentwicklung" (8) gewährleisten (9). Die bisher von der Rechtsprechung insoweit vorliegenden Entscheidungen (10) deuten auf eine restriktive Anwendung der Verfassungsgrenze "gemeindliche Eigenentwicklung" hin (11). Die Schranke: "Eigenentwicklung der Gemeinde" wirft, ohne dies hier umfassend würdigen zu können, bei näherer Sicht betrachtet, wohl mehr Probleme auf als sie löst. Sie stellt lediglich nur den "Wesenskern" der gemeindlichen Selbstverwaltung in anderer Wortwahl dar. Die griffige Formulierung täuscht darüber hinweg, daß diese Schranke zum einen nur einen Teilaspekt der Beeinflussung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes abdecken kann und zum anderen, daß die in ihr enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe wie "Eigenentwicklung" oder "natürliche Entwicklung" neue Abwägungsprobleme schaffen und den geschützten gemeindlichen

(6) vgl. LEP - Bayern Teil B, Begründung zu B II 1.1

(7) gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen und des Inneren vom 12.3.1975 (LUMBL, S 29) II 1 (Organische Entwicklung)

(8) vgl. LEP - Bayern Begründung zu Teil B II 1.1.1

(9) vgl. LEP - Bayern Begründung zu Teil B II 1.1.1

(10) vgl. hierzu Motyl - Die Gemeinden, S. 89 ff (91); Weitzel - Anpassung, S. 842, 846; Riechels - Eigenentwicklung, S. 360, 364 ff; Schultze - Raumordnungspläne, S. 87; vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 1 Rdn 191 m.w.Nw.

(11) vgl. OVG Lüneburg DÖV 69, S. 624 ff; OVG Lüneburg DÖV 71, S. 492/493

Kernbereich zum Teil unnötig einschränken. Insbesondere die von der Rechtsprechung (12) in diesem Zusammenhang gebrauchte Formel der "Eigenentwicklung aus sich selbst heraus" erscheint dabei zu einer sinnvollen Abgrenzung nicht geeignet. Berücksichtigt man, daß die Gemeinde heute eben nicht mehr isoliert im Raum steht, daß sie den vielfältigen Einflüssen und Entwicklungskomponenten ausgesetzt ist und bestimmte Funktionen im Raume besitzt, ist die Beschränkung auf den rein örtlichen Bezug, gerade weil hier die Entwicklungskomponente, d.h. Zukunftsorientiertheit, angesprochen ist, nicht gerechtfertigt. Entscheidend darf nicht sein, wie sich die Gemeinde "aus sich heraus" entwickelt, bzw. entwickeln wird, entscheidend ist vielmehr, ob die gemeindliche Entwicklung jetzt und in Zukunft ihrer funktionellen Stellung im Raum entspricht. Sowohl aus überregionaler als auch gemeindlicher Sicht kann daher das Abgrenzungsmerkmal "Eigenentwicklung" allein nicht ausreichen. Vielmehr sind auch hier die bereits vorgenannten Abwägungskriterien mit heranzuziehen.

Die Feststellung des gemeindlichen Bauflächenbedarfes in Bezug auf die gemeindliche Eigenentwicklung, d.h., organische Entwicklung nach dem Landesentwicklungsprogramm erfolgt in Bayern in einem durch die gemeinsame Bekanntmachung der bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen und des Inneren vom 12. März 1975 festgelegten förmlichen Verfahren (1. Gemeindliche Voranfrage an die höhere Landesplanungsbehörde und den regionalen Planungsverband. 2. Stellungnahme beider Planungsträger unter Mitteilung der zu beachtenden Ziele. 3. Feststellung des benötigten Bauflächenbedarfs durch die Gemeinde.) .

Dem regionalen Planungsverband wird dabei die Möglichkeit eingeräumt, die Entwicklung der Gemeinde gutachtlich von der Regionalplanungsstelle untersuchen zu lassen. Hier ist die größtenteils noch in den Anfängen steckende Gemeindeentwicklungsplanung (13) angesprochen. Die Gemeinden werden erst bei Durchführung einer umfassenden kommunalen Entwicklungsplanung in der Lage sein, den

-
- (12) vgl. OVG Lüneburg DÖV 71, S. 493: Zum Problem der Gewerbeansiedlung in einer Gemeinde: "... kann die Ausweisung der Gewerbefläche nicht mit einer "Eigenentwicklung der Gemeinde aus sich selbst heraus" begründet werden".
- (13) Richtzahlen in den Regionalplänen, organische Entwicklung der Gemeinden (LUMBL, S. 29)

Landes- und regionalplanerischen Zielvorstellungen ein eigenes zukunftsorientiertes Konzept entgegensetzen, um ihre eigenständige Entwicklung wahren zu können. Zu Recht weist Badura (14) darauf hin, daß gerade dies an die administrative Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde hohe, oft zu hohe Anforderungen stellt. Geht man hier von dem in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Recht aus, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich regeln zu können und berücksichtigt man, daß Umfang und Qualität des gemeindlichen Handelns von den verfügbaren sachlichen und personellen Gegebenheiten abhängt, so ergibt dies die verfassungsrechtlich ableitbare Forderung nach einer ausreichenden Verwaltungskraft der Gemeinde (15).

Nicht zuletzt hieraus entstand die Forderung nach einer kommunalen Organisations- und Gebietsreform, die primär an die Kapazität der Gemeinde als Leistungsträger und Verwaltungseinheit orientiert sein soll (16). Nur unter diesen Voraussetzungen ist die Gemeinde sowohl fachlich als auch personell in der Lage, sich aus der "beratenden Bevormundung" der Kommunalaufsicht zu befreien und durch eine eigenständige, eigenverantwortliche und durch Eigeninitiative geprägte Planung eine Aushöhlung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes durch staatliche überörtliche Einbindung zu verhindern. Gerade zwischen der Verwaltungskraft der Gemeinde und den vorgenannten Abgrenzungskriterien besteht eine untrennbare Wechselwirkung. Je höher die Verwaltungskraft ist, desto eher greifen die Raster der Abgrenzungskriterien zugunsten der Gemeinde ein und desto stärker ist das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht.

(14) vgl. dazu Badura - Entwicklungsplanung, S. 912 ff; Badura - Das Prinzip, S. 133; Hofmann - Entwicklungsplanung, S. 65 ff m.w.Nw.; Stich - Entwicklungsplanung, S. 1673 ff; Gemeinsame Bekanntmachung des BStMdl und des BStMLU vom 24.6.1974 (MABl 1974, S. 467 ff)

vgl. auch Wahl - Die Konzepte, S. 223

(15) Badura - Entwicklungsplanung, S. 928

(16) vgl. dazu Wipfelder - Die Verwaltungskraft, S. 94 ff

Die Eigenentwicklung der Gemeinde und der sich daraus für die Gemeinde ergebende zu gewährleistende Mittelaufwand werden bereits gegenwärtig und künftig noch verstärkt durch regionale und überregionale Zielvorstellungen, insbesondere Funktionszuteilungen, beeinflußt. Die Leugnung dieser Tatsache bei der Untersuchung, ob einzelne Maßnahmen der Gemeinde der "Eigenentwicklung" noch entsprechen, ist daher nicht geeignet, eine funktionsgerechte Zuteilung und Größenordnung des gemeindlichen Eigenbereiches zu ermitteln. Eine angemessene Funktionsverteilung läßt sich vielmehr, wie bereits oben dargelegt, nur durch einen Vergleich der konkreten Einzelmaßnahme mit der Gesamtfunktion der Gemeinde in der Region erreichen (17).

Soweit die Schranke: "Eigenentwicklung" jedoch als ein Kriterium neben den bereits vorgenannten Kriterien zur Abgrenzung verwendet wird, ist es, insbesondere als negatives Abgrenzungskriterium, geeignet, dem Schutz des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes zu dienen. Dies zeigt sich insbesondere an der Richtzahlenfeststellung (18). Die Richtzahl "0" war danach selbst bei restriktivster Auslegung der gemeindlichen "Eigenentwicklung" zulässigerweise kaum denkbar. Daß sie keinen unbedingten Rang beanspruchen kann, sondern lediglich einen Teilaspekt bildet, wird hieraus jedoch gleichzeitig deutlich.

-
- (17) Die durch die Landes- und Regionalplanung erfolgenden Funktionszuweisungen bestimmen damit auch den inhaltlichen Umfang gemeindlicher Eigenentwicklung, d.h., erweitern oder reduzieren den insoweit gem. Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Kernbereich gemeindlicher Entwicklung
- (18) Die Richtzahlen wurden durch die Gesetzesnovelle zum BayLpLG vom 23.12.81 als unmittelbares Steuerungsinstrument abgeschafft; vgl. BayLandtag, 9. WP, Beilage 9/7160

Aus überragend regional- oder landesplanerischen Gründen kann es durchaus notwendig sein, die gemeindliche Entwicklung völlig "einzufrieren". Denkbar ist dies z.B. in unmittelbarer Nähe von Großflughäfen oder Atomkraftwerken. Wäre hier die gemeindliche "Eigenentwicklung" als absolute Schranke zu sehen, könnte auch in diesen Bereichen eine gemeindliche Siedlungstätigkeit nicht verhindert werden.

c) Ausgestaltung durch Eigenentscheidung:

Neben der vorstehend behandelten reinen Rahmensetzung bedeutet die "Ausgestaltung" in dem hier verstandenen Sinne den tatsächlichen Einbruch der Landes- und Regionalplanung in den örtlichen Bereich. Ausgestaltung liegt immer dann vor, wenn in den gemeindlichen Aufgabenbereich der Bauleitplanung eingegriffen wird, d.h. in den Regionalplänen Materien geregelt werden, die primär innerörtlichen Bezug haben, insbesondere Festsetzungen getroffen werden, wie sie die §§ 5 und 9 BBauG enthalten. Werden derartige Regelungen getroffen, z.B. Planungsziele nicht nur auf Gemeinden als Gesamtheit, sondern auch auf Gemeindeteile bezogen, Erholungsgebiete, landwirtschaftliche Gebiete, Wohngebiete oder Gewerbegebiete innerhalb des jeweils betroffenen Gemeindegebietes festgelegt, insbesondere innerörtliche Flächennutzungsregelungen vorgenommen, wird nicht mehr nur der Umfang der gemeindlichen Entwicklung, sondern zusätzlich die Ausgestaltung unter Ausschluß des gemeindlichen Planungsträgers geregelt. Der Gemeinde werden damit eigenständige Funktionsbereiche bzw. Teile der Funktionsbereiche ihrer Planungshoheit als Ausschluß des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes (1) entzogen. Die für die Gemeinde hier noch verbleibende Funktion ist auf den reinen Vollzug beschränkt.

(1) vgl. BVerwG - VerwRspr. 11, 605; Badura - Entwicklungsplanung, S. 914; Halstenberg - Bauleitplanung, S. 56; Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG Einl. Rdn. 121; Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht II § 86 VII, S. 194; von Unruh - Gemeinderecht, S. 108 m.w.Nw.; vgl. auch Brosche - Anpassungspflicht, S. 214: "Ziele dürfen nach Art, Umfang und Zeitpunkt einen begrenzten Rahmen setzen, sie dürfen jedoch nicht in die Ebene der Bauleitplanung durchgreifen und vorschreiben, wie die Gemeinden im einzelnen den landesplanerischen Rahmen auszufüllen haben"; und S. 216: "darf nicht positiv vorgeschrieben werden, was sie (Anm.: die Gemeinden) tun sollen, sondern nur negativ, was sie zu unterlassen haben. Sie (Anm.: die landesplanerischen Ziele) begrenzen den Handlungsspielraum der Gemeinden, können ihn aber nicht ausfüllen," vgl. hierzu auch Riechels - Eigenentwicklung, S. 361/363

Für eine planerische eigene Entscheidung bleibt kein Raum. Gerade die innerörtliche eigenverantwortliche Planungsträgerschaft bildet jedoch die Grundvoraussetzung der gemeindlichen Planungshoheit. Die Einbindung des kommunalen Planungsträgers unter die Ziele der Landes- und Regionalplanung gemäß § 1 Abs. 4 BBauG über die Anpassungspflichten ist unter Berücksichtigung der grundsätzlich geregelten und garantierten Allzuständigkeit auf kommunalem Sektor nur vertretbar, wenn andererseits gewährleistet ist, daß der gemeindliche Planungsträger in dem abgesteckten Rahmen die zugeteilten "Planungskontingente" ohne Einflußnahme gemeindefremder Hoheitsträger auf das Gemeindegebiet nach den örtlichen Anforderungen verteilen kann. Nicht gefolgt werden kann insoweit Wahl (2), der innerörtliche Flächennutzungsregelungen dann für zulässig hält, wenn den Gemeinden im Rahmen des Aufstellungsverfahrens ein primäres Vorschlagsrecht eingeräumt werden würde. Das Vorschlagsrecht im landesplanerischen Verfahren kann die Befugnis gemeindlicher Eigenentscheidung im innerörtlichen Bereich nicht angemessen ersetzen. Auch die Betonung der Initiativbefugnis darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Vorschlagsrecht bereits im Ansatzpunkt die landesplanerische Korrekturmöglichkeit enthält und eine Kompetenzverlagerung zu Lasten der gemeindlichen Eigenverantwortung bedeutet.

Maßnahmen der vorliegenden Art sind darüber hinaus nicht erforderlich, um die landes- und regionalplanerischen Zielvorstellungen durchzusetzen. Zu Recht weist Bielenberg (3) darauf hin, daß § 1 Abs. 4 BBauG die Gemeinden nicht nur zur Anpassung von Bauleitplänen verpflichtet, sondern auch zur Ausübung der ihr nach dem BBauG zur Verfügung stehenden Sicherungsmittel (4), so daß "bauzellenscharfe" (5) Regelungen bereits am Übermaßverbot scheitern würden.

(2) Wahl - Die Konzepte, S. 240

(3) Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG Einl. Rdn. 141

(4) vgl. § 15 BBauG; § 14, 16, 17 BBauG (Veränderungssperre)

(5) vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG Einl. Rdn. 140

Ein regionalpolitischer Bedarf für parzellenscharfe Maßnahmen ist allenfalls bei überörtlichen Standortentscheidungen anzuerkennen. Auch hier hat die Festsetzung jedoch nicht in den Regionalplänen zu erfolgen. Vielmehr fallen diese Entscheidungen in den Bereich der Fachplanung (6). Die raumplanerischen Standortbestimmungen sind auf Standortvorklärunen (7), Grobprüfungen (8), die auf eine weitere raumordnerische Abstimmung der konkreten Projekte im Raumordnungsverfahren angelegt sind, zu beschränken. Die sowohl an der raumordnerischen Standortbestimmung als auch an den sich anschließenden Fachplanungsverfahren gegebenen formellen Beteiligungsrechte (9)

-
- (6) vgl. Manner - Planfeststellungsverfahren, S. 15 ff; Forsthoff - Verwaltungsrecht § 16; Forsthoff/Blümel - Raumordnungsgesetz, S. 18 ff; Sieder/Zeitler - Straßen- und Wegegesetz Art. 35 Rdn. 1; a.A.: Wahl - Die Konzepte, S. 232, der unter Hinweis darauf, daß im landesplanerischen Planungssystem der staatliche Einfluß besser begrenzt werden könne, auch innerörtlich wirkende landesplanerische Planentscheidungen für zulässig hält. vgl. hierzu auch Bay VGH Bay VBl 1982, S. 723 ff, der Standortentscheidungen (hier: zentrale Entsorgungseinrichtungen im Rahmen einer überörtlichen Abfallbeseitigungsplanung) im Landesentwicklungsprogramm für zulässig hält. Allerdings handelt es sich auch hier um eine sog. raumplanerische Standortbestimmung im Sinne der in den Fußn. (7) und (8) angegebenen Autoren. Gleichzeitig stellt der Bay VGH in der o. a. Entscheidung klar (S. 727), daß bereits diese raumplanerische Standortentscheidung einen Eingriff in die Planungshoheit der betroffenen Gemeinde i. S. des Art. 28 Abs. 2 GG bedeutet.
- (7) Zoubek - Fachliche Programme, S. 102
- (8) Heigl/Hosch - Art. 15 Rdn. 4
- (9) zum formellen Beteiligungsrecht im Rahmen der Landesplanung vgl. Abschn. VI bb und die dortigen Nachweise; zum formellen Beteiligungsrecht im Rahmen des Fachplanungsverfahrens vgl. statt vieler: Badura - Verwaltungsverfahren, S. 295 m. w.Nw.; Badura - Die Standortentscheidung, S. 515 ff (519/529); zum formellen Beteiligungsrecht im Rahmen der dem Fachplanungsverfahren vorangehenden Entscheidungen vgl. Manner - Planfeststellungsverfahren, S. 181; Blümel - Urteilsanmerkung, S. 796; Schmitt - Vorbeugender Rechtsschutz, S. 253, 261
zum formellen Beteiligungsrecht allg. und zur Klagebefugnis der Gemeinden vgl. Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 223 ff

können dann dem Schutzzweck des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG Rechnung tragen, d.h., die Aufzwingung einer "inhomogenen", den örtlichen Belangen zuwiderlaufenden Entwicklung oder die Abschneidung erforderlicher örtlicher Strukturverbesserungen verhindern (10).

Hierdurch wird die Tatsache ausgeglichen, daß dem gemeindlichen Planungsträger aus überörtlichen Gesichtspunkten die originäre Planzuständigkeit entzogen und auf einen überörtlichen Planungsträger verlagert wurde. Zu berücksichtigen ist ferner, daß jede Entscheidungskompetenzverlagerung zu Lasten der Gemeinden der ausdrücklichen Ermächtigung, d.h., Zuständigkeitsverteilung durch den Gesetzgeber bedarf (11).

(10) Badura - Die Standortentscheidung, S. 520; BVerwG DVBl 1971 S. 166

(11) vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 1 RdNr. 19 a m.w.Nw.

6. Zusammenfassung

Aufgrund des nur groben Rasters der allgemeinen Theorien zur Bestimmung des absolut geschützten Kernes der gemeindlichen Selbstverwaltung sind die bereits im Vorfeld wirksamen Theorien, wie die Grundsätze des Übermaßverbotes, des gemeindfreundlichen Verhaltens und des Subsidiaritätsprinzipes wertungskontrollierend zum Schutze des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes heranzuziehen. Die inhaltliche Ausgestaltung regionalplanerischer Maßnahmen verletzt das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht, falls die "organische Entwicklung" beeinträchtigt wird. Dieser Begriff deckt jedoch nur einen Teilbereich der kommunalen Eigenverwaltung ab. Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht wird ferner verletzt, falls durch die Regionalplanung Maßnahmen getroffen werden, die über die Zuteilung allgemeiner Planungskontingente hinausgehen, d.h., nicht nur den Umfang des gemeindlichen Planungsrechtes regeln, sondern zusätzlich seine Ausgestaltung durch Eigenentscheidung übernehmen. Hier bleibt der Gemeinde kein Raum mehr zu originärer Eigenentscheidung, sie ist vielmehr lediglich auf den Vollzug beschränkt. Jede landes- oder regionalplanerische Eigenentscheidung auf dem Gemeindegebiet bedarf einer gesetzlichen Kompetenzzuweisungsnorm, die jedoch im BayLplG nicht enthalten ist.

IV. Die Anpassungspflicht und gemeindliche Finanzhoheit

Anpassung bedeutet für die Gemeinde die Unterordnung unter die landes- und regionalplanerischen Zielvorstellungen. Anpassung und Finanzausstattung der Gemeinde können dort in Konflikt miteinander geraten, wo die regionalen Zielvorstellungen die Finanzkraft der Gemeinde übersteigen, insbesondere auf dem Gebiet der Entwicklungsförderung. Der regionalplanerischen Wunschvorstellung nach baldmöglichster Realisierung stehen die verfassungsrechtlichen (Art. 78, 79 BV) und kommunalrechtlichen (Art. 61 ff GemO) Schranken gegenüber. Anpassen geht in Richtung realisieren. Zur Realisierung sind jedoch in der Regel finanzielle Mittel erforderlich. Gerade die Entwicklungsförderung könnte damit dadurch, daß sie den Gemeinden zusätzliche, nicht abgedeckte finanzielle Lasten aufbürdet, zu einer Schmälerung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes führen. Dies soll durch Art. 28 Abs. 2 GG verhindert werden, der nicht allein die "nackte Existenz", sondern eine "sinnvolle Existenz" der Selbstverwaltung garantiert (1) und damit die Grundlage der Forderung nach einer angemessenen Finanzausstattung für jeden bestehenden oder neu hinzu erworbenen Funktionsbereich bildet (2). Denn die eigenverantwortliche Führung der Geschäfte innerhalb des der Gemeinde nach Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Aufgabenbereiches (3) ist nicht denkbar ohne die Sicherung der dazu erforderlichen Mittel (4). Obwohl die gemeindliche Finanzhoheit (5) aus der institutionellen Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG fließt (6), und damit den Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet ist (7),

(1) Lerche - Landkreise, S. 46

(2) BayVerfGE VBH n.F. Bd. 12/II, S. 48 ff;
Sattler - Die Bedeutung; Köttgen - Sachverantwortung, S. 359

(3) vgl. BVerwG 6, 19

(4) Sattler - Die Notwendigkeit, S. 5

(5) vgl. dazu auch Sattler - Die Bedeutung, S. 3; Stern - BK
Art. 28 RdNr. 99, 151

(6) Stern - Position, S. 80 m.w.Nw.

(7) Hettlage - Die Gemeinden, S. 8; Lerche - Die Gemeinde, S. 23
Schäfer - Finanzreform, S. 69,70

wird die schlechte finanzielle Lage der Gemeinden seit langem allgemein beklagt (8). Und dies wird gerade unter Hinweis auf den unzureichenden Finanzausgleich als Gefahrenquelle erster Ordnung (9) für die gemeindliche Selbstverwaltung erkannt. Zwar wurde die durch Art. 106 Abs. 4 GG a.F. zur Erhaltung einer eigenverantwortlichen Selbstverwaltung unzureichende Finanzausstattung (10) durch die Finanzreform quantitativ verbessert (11). Die Gemeindefinanzmasse wurde dadurch sogar stärker als ursprünglich erwartet verstärkt (12).

-
- (8) Forsthoff - Die Krise, S. 33 ff; Görg - Geschichtliche Entwicklung, S. 7; von Mangoldt - Grundgesetz, S. 426, 427
- (9) Jobst - Selbstverwaltung, S. 14
- (10) vgl. dazu: Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 95 bis 99 m.w.Nwn.
- (11) 21. Änderungsgesetz des GG vom 12.5.1969 - BGBl I, S. 359 (Finanzreform: insb. Beteiligung der Gemeinden an Lohn- und Einkommensteuer); vgl. Art. 106/V, Satz 1, 4, 5 GG; Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 8.9.1969 - BGBl I, S. 1587 - m. Anm. von Patzig - Ausführungsgesetze, S. 889 ff; Erhöhung der kommunalen Finanzmasse durch Zuteilung eines 14%igen Anteils an Lohn- und Einkommensteuer, verbunden mit 40%iger Umlage an Bund und Land (vgl. Art. 106 Abs. 6, S. 4, 5 GG); künftig wird der Anteil voraussichtlich 15 % betragen;
- (12) vgl. Wagner - Die Gemeinde, S. 125: "Zum damaligen Zeitpunkt (Anm. des Verfassers: 1970) rechnete man mit einem Mehrbetrag in Höhe von rund 1,7 Mrd. DM" und weiter: "Bereits im ersten Jahr des Inkrafttretens der Reformmaßnahmen erzielten die Gemeinden ... einen Mehrbetrag aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach Abzug der Gewerbesteuerumlage von 2,4 Mrd. DM. 1973 belief sich die Verstärkung bereits auf 4,9 Mrd. DM".

Bayern konnte sich damit seit 1970 im Ländervergleich vom achten auf den fünften Platz vorschieben (13).

Diese zweifelsohne gesteigerte Leistung des Staates für die Gemeinden (14) wird jedoch durch die Tatsache relativiert, daß sie letztlich mit den sich ständig erweiternden kommunalen Aufgabenbereichen (15) in nicht ausreichendem Maße Schritt halten konnte (16). Insbesondere die sozialstaatliche Gesetzgebung von Bund und Ländern überbürdet den Gemeinden ständig neue Aufgaben (17), die auftragsgemäß oder weisungsgebunden als Staatsaufgaben übernommen und - wenn überhaupt - finanziell nur unvollständig ausgeglichen werden (18).

-
- (13) vgl. Übersichten 9 und 10, Heft 105 der Schriftenreihe "Finanzen und Steuer", Bonn 1974, S. 37 ff; der Zuwachs der Gesamtfinanzmasse betrug in Bayern von 1970 bis 1973 55,7 %; seine Finanzausgleichsleistungen stiegen dagegen um 81,7 %; Auch die Reform der Grundsteuer durch Umstellung der Grundstücksbewertung von den bisher verwendeten Einheitswerten des Jahres 1935 auf die Einheitswerte 1964 und die Festlegung neuer Steuermeßzahlen sowie die Neuregelung des Umsatzsteueranteiles zwischen Bund und Ländern (vgl. Art. 106 Abs. 4 GG) führte zu einer Verbesserung der gemeindlichen Finanzausstattung.
vgl. Wagner - Die Gemeinden, S. 126: "In den Jahren 1970 und 1971 betrug zunächst der Anteil der Länder jeweils 30 % des Umsatzsteueraufkommens. Die Verhandlungen für die beiden folgenden Jahre führten zu einem Anteil der Länder von jeweils 35 %. Für 1974 ist der Satz auf 37 % gestiegen und er wird sich für die Jahre 1975 und 1976 weiter auf 38 von 100 erhöhen."
- (14) vgl. Wagner - Die Gemeinden, S. 126;
Voigt - Finanzausgleich, S. 689
- (15) Wipfelder - Die Verwaltungskraft, S. 98
- (16) Wagner - Selbstverwaltung, S. 29; Wipfelder - Die Verwaltungskraft, S. 97; Holch - Die Finanzhilfen, S. 115, drückt dies so aus: "Daß auf die Blütenträume, die das Finanzreformgesetz von 1969 begleitet hatten, alsbald der Reif der Ernüchterung fallen würde, war vorauszusehen gewesen."
- (17) vgl. dazu Jobst - Selbstverwaltung, S. 20 ff
- (18) vgl. dazu Wolff - Verwaltungsrecht II § 86 I, S. 183 m.w.Nw; zum Zweck des Finanzausgleiches, einheitliche Lebensverhältnisse zu schaffen, vgl. Lerche - Finanzausgleich, S. 299 ff

Berücksichtigt man weiter, daß die den Gemeinden zur eigenverantwortlichen Verteilung zustehenden Steuereinnahmen beständig sinken (19), den Gemeinden nur eingeschränkte Möglichkeiten der Kreditaufnahme zur Verfügung stehen (20), wird deutlich, warum der Investitionsspielraum der Gemeinden, der wachsen müßte, "um die Aufgaben der Städtesanierung, des Ausbaues der Nahverkehrs- und der sozialen Einrichtungen bewältigen zu können", stetig schrumpft (21). Dies führt, wie Voigt zu Recht betont (22), nicht nur dazu, daß die Gemeinden oft nicht in der Lage sind, die mit Eigenbeteiligungsverpflichtungen verbundenen staatlichen Einzelförderungen in Anspruch zu nehmen, sondern auch dazu, daß zum einen der Einfluß des Staates auf die Verwendung der Zuweisung steigt und zum anderen die Abhängigkeit der Gemeinden von staatlichen Einzeldotationen und Auflagen zunimmt.

Gerade das zwischen Bund, Ländern und Gemeinden praktizierte Dotationssystem der Finanzmittelverteilung, d.h., die abstrakte, prozentuale, ohne unmittelbaren Bezug auf den in den einzelnen Gemeinden tatsächlich benötigten Finanzbedarf (23) festgesetzte Mittelzuweisung, läßt die Abhängigkeit des jeweils auf die Finanzzuweisungen angewiesenen Verwaltungsträger erkennen (24). Wird dieses durch das bestehende Dotationssystem entstehende Abhängigkeitsverhältnis bereits im Rahmen des Bund - Länderverhältnisses moniert und versucht, dieses durch Reformvorstellungen abzubauen, die bis zur Forderung nach voller Haushalts- und Fi-

(19) Der Anteil an den Steuereinnahmen sank von 1960 = 12,5 % auf 1974 = 12 %

(20) vgl. Art. 62 Abs. 3 GemO

(21) Voigt - Finanzausgleich, S. 685

(22) Voigt - Finanzausgleich, S. 685

(23) vgl. Wagner - Selbstverwaltung, S. 29

(24) vgl. Wipfelder - Die Verwaltungskraft, S. 93 ff

nanzaautonomie der Länder reichen (25), so müssen gerade die im Rahmen des Verhältnisses zwischen Land und Gemeinde vorgebrachten Forderungen zur Stärkung der gemeindlichen Finanzhoheit (26) unterstützt werden. Insbesondere die Forderung nach einer Zuerkennung der gemeindlichen Einnahmehoheit, d.h., nach einem eigenständigen Recht der Gemeinde zur Entscheidung über die Höhe ihrer Einnahmen (27) zum Aufbau der sich gerade gegenüber den Gemeinden als letztem Glied des Dotationssystems am stärksten auswirkenden Abhängigkeit, muß zumindest dem Grunde nach als berechtigt angesehen werden. Zwar wurde die Umwandlung der bisher praktizierten unselbständigen Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 GG) in eine selbständige "Gemeindepersonalsteuer" mit kommunalem Hebesatzrecht abgelehnt, weil man die Bildung von Steueroasen und damit eine unerwünschte Abwanderung steuerpflichtiger Bürger in Gemeinden mit niedrigeren Steuersätzen und daraus eventuell resultierende unsoziale Auswirkungen befürchtete (28), doch bedeutet dies nicht, daß diese Möglichkeit, wenn auch in eingeschränkter Form, realisier-

-
- (25) vgl. Barbarino - Zur Reformbedürftigkeit, S. 90, der das eingeführte Dotationssystem für verfassungswidrig hält, da es mit dem Wettlauf nach dem Bundesmittel, - vgl. dazu auch Wipfelder - Die Verwaltungskraft, S. 98 - der Gemengelage von Aufgabenwahrnehmung, Finanzierung und Verwaltung und der dadurch bedingten Mischverwaltung nicht nur die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft in Frage stellt, sondern auch die Freiheit der Länder, über die Prioritäten in ihrem Aufgabenbereich selbst zu entscheiden und damit Rechte und Möglichkeiten der politischen Selbstgestaltung auch tatsächlich wahrzunehmen; vgl. auch Barbarino - Aspekte, S. 20 ff und Vorschläge der Enquete-Kommission "Verfassungsreform" zur Finanzverfassung BT-Drucksache VII/5924, S. 194 zit. als "Schlußbericht"; zum Problem der Finanzreform des Bundes vgl. ferner Badura - Verfassungsfragen, S. 1 ff; Spanner - Finanzreform, S. 375 ff
- (26) vgl. Sattler - Die Bedeutung, S. 3
- (27) Gegensatz: Gemeindliche Ausgabenhoheit als eigenständiges Recht, die zugeteilten Mittel im Rahmen des gemeindlichen Ermessens zu verteilen; vgl. Sattler - Die Bedeutung, S. 3
- (28) Kap. 12 des "Schlußberichtes" der Enquete-Kommission Nr. 3.5.2. (S. 206)

bar wäre. Denkbar wäre, zur Verhinderung von Steueroasen oder sonstiger Steuerungsereignissen das Hebesatzrecht der Gemeinden sowohl der Höhe als auch der Zeit nach zu begrenzen und eventuell einem Genehmigungsvorbehalt der kommunalen Aufsichtsbehörden zu unterstellen. Ferner bestünde die Möglichkeit, das Hebesatzrecht zusätzlich aufgabenbezogen, d.h., zur Abdeckung bestimmter, durch den kommunalen Finanzausgleich kurzfristig nicht abdeckbarer Kosten zu gewähren.

Primär muß jedoch die Forderung nach einer Verbesserung des kommunalen Finanzausgleiches gehen, da dieser vor allem den Zweck erfüllt, die Finanzkraft der Gemeinden an die individuelle Aufgabenbelastung anzupassen (29). Der Schwerpunkt der Neuregelungen in den kommenden Finanzausgleichsgesetzen müßte dabei auf einer Verstärkung der Anteilsmasse liegen (30). Denn diese steht, wie auch die allgemeine Finanzzuweisung, der Gemeinde zur freien Disposition offen. Je stärker die Masse der frei verfügbaren Mittel zu Lasten der zweckgebundenen Mittel (31) erhöht wird, desto mehr führt dies zu einer Stärkung der gemeindlichen Finanzhoheit im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 i.V.M. Art. 83 Abs. 2 Satz 2 BV.

Unter Berücksichtigung des sich gerade aus der Regionalplanung ergebenden kommunalen finanziellen Mehrbedarfs sollten die primär vergangenheitsorientierten Berechnungsgrundlagen für den kommunalen Finanzausgleich, d.h., die "durchschnittliche Ausgabenbelastung" (32) und die "Steuerkraft" (33), um mehr zukunftsorientierte Entwicklungskomponenten ergänzt werden.

(29) Voigt - Finanzausgleich, S. 686 m.w.Nw.

(30) Voigt - Finanzausgleich, S. 689; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 FAG in der Fassung vom 6. April 1976 (GVBl, S. 164)

(31) vgl. Art. 9 - 14 a FAG

(32) vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 FAG und § 3 FAG DV 1970 vom 31.3.1971 (GVBl, S. 141) "Bevölkerungszuwachs nach dem Stand der letzten Volkszählung"

(33) vgl. Art. 4 FAG i.V.M. §§ 4 ff FAGDV; § 4 Satz 2 FAG "Einwohnerzahlen am 31. 12. vorvorhergehenden Finanzausgleichsjahres maßgebend"

Bestimmte regionalplanerische Maßnahmen, wie z.B. regionale Funktionsbestimmungen als Klein-, Mittel- oder Oberzentrum sollten automatisch mit erhöhten allgemeinen Schlüsselzuweisungen und erhöhten Ansätzen z.B. für den Bevölkerungszuwachs (34) oder die Sozialhilfebelastung (35) verbunden sein. Gerade bei den regionalen Funktionsbestimmungen sollte den Gemeinden ein zusätzlicher Sockelbetrag an allgemeinen Schlüsselzuweisungen für erhöhte Infrastrukturmaßnahmen zugebilligt werden. Lediglich der dann noch verbleibende Restbetrag sollte über zweckgebundene Zuschüsse im Sinne der Art. 9 ff FAG finanziert werden, um die kommunale Abhängigkeit, d.h., "den goldenen Zügel" (36) staatlicher Finanzhilfen, abzubauen und die Lücke zwischen staatlicher Finanzzuweisung und tatsächlichem Finanzbedarf zu verringern.

Eine völlige Übereinstimmung von Finanzzuweisung und Finanzbedarf kann jedoch durch den kommunalen Finanzausgleich nicht erreicht werden. Ergänzend erwächst hier der Regional- und Landesplanung eine neue Aufgabe gerade auf dem Gebiet der Investitionsplanung. Die hier gewonnenen Einsichten, insbesondere der auf regionaler Ebene gewonnenen realitätsbezogenen Erkenntnisse auf finanziellem Sektor, könnten in einem Rückkoppelungsprozeß, d.h., im Wege des Gegenstromverfahrens, in die künftigen Überlegungen bei der Verteilung der vorhandenen Finanzmittel zwischen Land und Gemeinden einfließen und damit zu einer Verbesserung der kommunalen Finanzsituation beitragen.

(34) vgl. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 3 FAG

(35) vgl. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 4 FAG

(36) vgl. hierzu Ossenbühl - Verwaltungsvorschriften, S. 392 ff;
Löwer - Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht, S. 781

Sämtliche der vorgenannten Vorschläge erfolgen zu dem Zweck, im Rahmen des bestehenden Systems die aus Art. 28 Abs. 2 GG fließende Verpflichtung des Staates, den Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten (37), zu realisieren und diese Verpflichtung in eine mit der für die Gemeinde vom Staat festgelegten Funktion untrennbare Beziehung zu setzen. Die Garantie der angemessenen Finanzausstattung erlangt nur dann Bedeutung, wenn sie der Gemeinde nicht nur ein Existenzminimum ohne Bezug auf ihren Funktionsbereich im Staatsgefüge sichert, sondern die Finanzausstattung gewährleistet, die zur Erfüllung der Summe aller sich aus dem durch den Staat zugewiesenen Funktionsbereiche ergebenden Selbstverwaltungsaufgaben erforderlich ist. Für die Konkretisierung der Anpassungspflicht bedeutet dies, daß die Gemeinde im Rahmen ihrer pflichtgemäßen Ermessensentscheidung, ob sie ihre kommunale Entwicklungs- und Bauleitplanung einer konkreten regionalen Zielvorstellung unterwerfen muß, abschätzen können muß, welcher finanzielle Mehrbedarf insoweit auf ihre kommunale Haushaltswirtschaft zukommt. Solange der Regionalplan entsprechend den Zielvorstellungen im Landesentwicklungsprogramm lediglich alle aus regionalplanerischer Sicht wünschenswerten Investitionsmaßnahmen enthält, ohne gleichzeitig die zeitliche und finanzielle Realisierungsmöglichkeit zu bieten, wird die Anpassungspflicht der Gemeinde relativiert durch die der Gemeinde gegenwärtig zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Gemäß Art. 61 GemO hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, daß die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Landes- und regionalplanerische Zielvorstellungen, die einen erhöhten kommunalen Finanzbedarf erfordern, "stören" die reguläre Haushaltswirtschaft der Gemeinde, bedeuten zunächst "außerplanmäßige Ausgaben" im Sinne von Art. 66 Abs. 1 GemO, die erst durch die Anpassungspflicht in die reguläre Haushaltswirtschaft transformiert und dadurch zu "planmäßigen Ausgaben" werden.

(37) Lerche - Die Gemeinden, S. 23; Schäfer - Finanzreform, S. 69, 70; Hettlage - Die Gemeinden, S. 8

Art. 66 Abs. 1 GemO dokumentiert als Ausprägung des in Art. 79 BV enthaltenen Deckungsgrundsatzes die Verpflichtung der Gemeinde, nicht im Haushalt berücksichtigte Vorhaben erst dann durchzuführen, wenn die dafür notwendige finanzielle Deckung gewährleistet ist (38).

Zwischen Anpassungspflicht und Pflicht zur finanziellen Deckung sämtlicher kommunaler Ausgaben besteht daher ein Spannungsverhältnis, das nur durch erhöhte Anforderung an die finanzielle Absicherung der in den Regionalplänen enthaltenen Investitionsmaßnahmen gelöst werden kann.

Mindestvoraussetzung muß dabei sein, daß der Regionalplan den Finanzbedarf raum- und für die Kommunen finanzwirksamer Investitionen benennt. Dabei sollten diese sowohl nach Maßnahmenbereichen (39) als auch nach örtlichen Gesichtspunkten (40) namentlich abgegrenzt werden. Notwendig ist ferner, den jeweils auf die einzelne Gemeinde entfallenden Kostenanteil schätzungsweise vorzugeben, um dieser die Einbeziehung dieser Kostenschätzung in ihre kommunale Entwicklungsplanung und, falls erforderlich, Haushaltsplanung, zu ermöglichen. In den Fällen der Mischfinanzierung, d.h., bei den Projekten, an denen mehrere Finanzierungsträger beteiligt sind (41), ist darzulegen, wer als Planungsträger betroffen ist und inwieweit die Finanzierung der jeweils geplanten Maßnahme gesichert ist. Nicht ausreichend ist, daß, wie im Teil D (Stand: 10.3.1976) des Landesentwicklungsprogrammes, lediglich die "erforderlichen" Finanzierungsbeiträge des Bundes, der Kommunen und der sonstigen Planungsträger dargestellt werden, zusätzlich erforderlich ist vielmehr der Vergleich mit den "vorhandenen" und nach gesicherter Vorausschau "künftig" vorhandenen finanziellen Mitteln.

(38) vgl. auch Art. 10 BayHO vom 8.12.1971 - GVBl, S. 433, Art. 24 Abs. 1, 2 BayHO zur Haushaltswirtschaft der Regierung

(39) vgl. LEP - Bayern Teil D II: z.B. Siedlungswesen, gewerbliche Wirtschaft, Verkehr etc.

(40) z.B. Einzugsgebiet, Ballungsgebiet, Erholungsgebiet, Verkehrsachsen, auch Gemeindegebiet

(41) Die im übrigen die Mehrzahl der Investitionsmaßnahmen betreffen - vgl. LEP - Bayern Teil D I, S. 1191

Einen Ansatz hierzu bildet die erste Fortschreibung der raum-wirksamen öffentlichen Investitionen durch den neuen Teil D des Landesentwicklungsprogrammes vom 26.4.1978. Sie erstreckt sich auf den Zeitraum 1977 bis 1980 und soll künftig alle 2 Jahre fortgeschrieben werden. Zur Ermittlung der voraussichtlichen finanziellen Deckungsmöglichkeiten wurde als einheitlicher Finanzierungsrahmen die mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Bayern, Stand Februar 1977, zugrundegelegt (42).

Im Bereich der regionalen Entwicklungsplanung werden die Ergebnisse der kommunalen Finanzplanung in noch stärkerem Umfange berücksichtigt werden müssen. Denn im Gegensatz zur Landesplanung, die zunächst programmatisch wirkt, steht die Regionalplanung bereits an der Schwelle der Realisierung. Diese Tatsache führt zu einem unmittelbaren Konflikt mit den Grundsätzen der gemeindlichen Haushaltswirtschaft. Dieser Konflikt besteht nicht darin, daß eventuell divergierende regionale und kommunale Investitionsplanungen bestehen. Die Investitionsplanung als solche begründet keine Anpassungspflicht. Ähnlich der fehlenden Bindungswirkung von Finanzplan auf die Aufstellung des Haushaltsplanes durch die Bundesregierung (43) besteht auch zwischen Investitionsplanung und kommunaler Haushaltswirtschaft keine Abhängigkeit im Sinne einer "Vollzugsmaßnahme" (44). Das Problem besteht vielmehr darin, daß die Regionalplanung über die Anpassungspflicht den Anspruch auf Realisierung ihrer Vorhaben erhebt, die Realisierung auf kommunalem Bereich jedoch an die Grundsätze der gemeindlichen Haushaltswirtschaft gebunden ist.

Zur Lösung dieses Problems muß die Regionalplanung, soweit sie unmittelbar durch die Kommunen realisiert werden soll, kostenrechtlich abgesichert sein, d.h., sich auf finanziell gesicherter Basis bewegen. Dies bedeutet nicht eine Beschränkung der Regionalplanung auf die durch finanzielle Sachzwänge vorgegebenen Realis-

(42) vgl. LEP - Bayern Teil D (1978) I, S. 11/12
Fortschreibung geht auf Beschluß des Bay.Landtages vom
26.10.76 (Drucksache 8/3647) zurück "umgehend den Teil D
der LEP für die Jahre 1977 bis 1980 unter Berücksichtigung
der kommunalen Finanzplanung fortzuschreiben".

(43) Badura - Verfassungsfragen, S. 3 ff (5) m.w.Nw.

(44) Badura - Verfassungsfragen, S. 17 m.w.Nw.

täten. Dieser Sachzwang besteht primär nicht bei der Aufstellung zukunftsorientierter regionalplanerischer Zielvorstellungen, sondern setzt erst ein bei deren Realisierung auf Gemeindegebiet und im Rahmen der kommunalen Haushaltswirtschaft.

Aus diesem Blickwinkel betrachtet, sollte im Rahmen der Regionalplanung unterschieden werden zwischen dem, was aus regionalpolitischer Sicht erwünscht und dem, was finanziell machbar ist. Regionalplanung sollte demnach in zwei Stufen betrieben werden. Auf der ersten Stufe sollten unter Anwendung der Ziele des Landesentwicklungsprogrammes und auf der Grundlage der Regionalberichte (45) regionalplanerische Zielprojektionen zunächst ohne unmittelbaren Bezug auf finanziell vorhandene Mittel aufgestellt werden. Diese Stufe ist primär entwicklungsorientiert.

Auf der zweiten Stufe sollte die auf der ersten Stufe entwickelten Zielprojektionen den gegebenen Realitäten unterworfen, d.h., ein unmittelbarer finanzieller Bezug hergestellt werden. Investitionsplanung müßte sich dabei nicht nur auf die vordringlich zu verwirklichenden Ziele der Region (46), sondern auf sämtliche Investitionsmaßnahmen erstrecken. Im Rahmen der Regionalplanung ist die Grenze zwischen bedeutenden oder unbedeutenden Investitionsmaßnahmen der Höhe nach naturgemäß wesentlich niedriger anzusetzen, als im Rahmen der Landesplanung (47). Falls diese Abgrenzung überhaupt getroffen werden muß, dürfte die Grenze zur Bedeutsamkeit regionaler Planungsmaßnahmen bei einem finanziellen Aufwand von ca. DM 100.000,- liegen. Die Grenzen sind fließend. Entscheiden dabei ist die Struktur der jeweiligen Region, insbesondere die Größe und Funktion sowie die daraus resultierende Finanzkraft (48) der Gemeinden in der Region.

(45) vgl. z.B. Regionalberichte: Region Oberpfalz-Nord (6), Januar 1977; Region München (14), Januar 1977; Region Landshut (13), Januar 1977; Region Oberfranken-Ost (5), November 1976; Region Oberfranken-West (4), 1976; Industrieregion Mittelfranken (7), April 1975

(46) so Art. 4 Abs. 2 BayLplG für die Landesplanung

(47) vgl. LEP - Teil D, das Maßnahmen mit finanziellem Aufwand von weniger als 1 Mio DM nicht mehr berücksichtigt.

(48) vgl. dazu Wipfelder - Die Verwaltungskraft, S. 93 ff

Der regionale Planungsverband wird dabei, falls er nicht sämtliche regionale Investitionsmaßnahmen aufführen will, die Bedeutung der einzelnen Planungsmaßnahmen nicht an der Finanzkraft sämtlicher Gemeinden in der Region, sondern vielmehr an der Finanzkraft der jeweils durch diese Maßnahme betroffenen Gemeinde bzw. Gemeinden beurteilen müssen. Nur dieser Bezug ermöglicht zum einen die klare Beurteilung der finanziellen Auswirkungen auf die betroffenen Gemeinden und zum anderen die angemessene Gewichtung der Maßnahme in Bezug "Bedeutung in der Region".

Das Spannungsverhältnis zwischen Anpassungspflicht und Kostendeckungsprinzip kann nach allem nur dadurch entschärft werden, daß sich die Regionalplanung auf der vorgenannten zweiten Stufe der Anpassung an die Realitäten auf das finanziell Machbare beschränkt, sich insbesondere durch Prioritätensetzung relativiert. Geschieht dies nicht, beschränkt sich auch die Regionalplanung auf eine ungewichtete, bzw. nur grob gewichtete Wunschliste regionaler Zielsetzung ohne primär finanziellen Bezug, muß die finanzielle Realitätsbezogenheit der Planung durch die Gemeinde über ihre kommunale Entwicklungsplanung, Investitionsplanung (Investitionsprogramm gem. Art. 70 Abs. 2 GemO; fünfjährige Finanzplanung gem. Art. 70 Abs. 1 GemO) und Haushaltswirtschaft (Haushaltsplan gem. Art. 64 GemO) hergestellt werden.

Soll demgegenüber der regionale Planungsträger die Umsetzung von Planung in Realisierung entscheidend mitbeeinflussen können, muß er den Kommunen eine Investitionsplanung anbieten, die den kommunalen Anforderungen an die Haushaltswirtschaft Rechnung trägt. Dazu ist erforderlich, daß auf dem Gebiet der Regionalplanung neben die bereits heute vorgesehene globale langfristige Investitionsplanung als zusätzlicher Schwerpunkt die mittelfristige und kurzfristige regionale Investitionsplanung tritt. Prioritätensetzung unter Vorgabe einer zeitlichen Zielbestimmung, abgestimmt

mit kurzfristiger und langfristiger Investitionsplanung gewährleistet allein die nahtlose Transformation auf Gemeindeebene, ohne hier die Grundsätze der kommunalen Haushaltswirtschaft zu sprengen. Erst dadurch wird die unter dem Vorbehalt finanzieller Realisierbarkeit stehende relative Anpassungspflicht zu einer unbedingten, das bis dahin bestehende Ermessen bezüglich der Realisierung der Planung auf Null reduziert.

5. Kapitel

Mitwirkungsrechte der Gemeinde in der überörtlichen Planung

I. Notwendigkeit kommunaler Mitwirkung

1. Tatsächliche Notwendigkeit:

Betrachtet man die bis in die jüngste Zeit veröffentlichten Untersuchungen der in den Verantwortungsbereich der Gemeinden fallenden städtebaulichen Entwicklung (1) und die darin festgestellten, durch die Schlagworte, wie "Fehlen eines humanen Städtebaus, Auflösung des städtischen Raumes, Unwirklichkeit der Städte, verstopfte Straßen, verödete Stadtzentren, fehlgeplante Stadtteile, fehlende Sozial- und Gemeinschaftseinrichtungen" charakterisierten Mißerfolge der gemeindlichen Planung, könnte man an der Notwendigkeit gemeindlicher Mitwirkung an Planungsstufen, die über den örtlichen Bereich der Gemeinden hinausgehen, Zweifel anmelden. Insbesondere könnte eingewandt werden, daß die Gemeinden, die kaum in der Lage waren, ihren eigenen Verantwortungsbereich unter ausreichender Berücksichtigung der Staatszielbestimmungen Demokratie, Sozialstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit (2) planerisch zu gestalten, auch nicht in der Lage sein werden, für Planungen, die über ihren Bereich hinausgehen und an die Planungsträger noch erheblich gesteigerte Anforderungen stellen, geeignete Initiatoren und Partner darzustellen. Betrachtet man jedoch die Ursachen dieser "vielfältigen Fehlentwicklungen unserer Städte" (3) und Gemeinden, so ist festzustellen, daß es der Wissenschaft von der Stadtplanung und vom Städtebau lange Zeit nicht gelungen ist, überzeugende Gesamtkonzeptionen für die

-
- (1) Boddinghaus - Folgerungen, S. 122 ff; 189 ff; 255; Bajt/Stratmann/Wörle - Gedanken zur Stadtplanungspraxis, S. 145 ff; Damkowski - Die Planung, S. 86 ff
 - (2) Stich - Entwicklungsplanung, S. 1674
 - (3) Damkowski - Die Planung, S. 86 ff

städtebauliche Entwicklung vorzulegen (4). Dadurch wurden die Auswirkungen der durchgeführten Planungsmaßnahmen auf das Zusammenspiel zwischen Einzelplanung und städtebaulicher Gesamtplanung erst allmählich, oft erst aufgrund eingetretener Fehlentwicklungen, d.h., viel zu spät, erkannt. Den Planern - und dazu sind sowohl die Angehörigen der Kommunalverwaltungen als auch die Mitglieder der Kommunalvertretungen und die Fachleute bei den jeweiligen Planungsgenehmigungsbehörden zu zählen -, fehlte allzulange der Blick für die Voraussetzungen und Anforderungen an eine menschengerechte städtebauliche Entwicklung (5).

Die sich daraus ergebenden unbefriedigenden städtebaulichen Verhältnisse und Fehlentwicklungen sollten deshalb nicht einseitig den Gemeinden und deren Repräsentanten angelastet werden. Die zunehmende Bedeutung der Entwicklungsplanung (6) auf allen Planungsstufen (7) zeigt das wachsende Verständnis in die Notwendigkeit planerischer Gesamtkonzeptionen. Das Ende der "fachplanungsbedingten Isolation" (8) bedeutet jedoch nicht, daß im Rahmen überörtlicher Planungen auf die kommunale Mitwirkung verzichtet werden kann. Landes- und Regionalplanung erhalten nur durch die Mitwirkung der Gemeinden den erforderlichen Bezug zur Realität. Nur dadurch ist es möglich, zum einen Gesamtkonzeptionen als Zusammenfassung örtlicher Entwicklungsplanungen aufzustellen und andererseits durch einen fortwährenden Rückkopplungs-

(4) Stich - Entwicklungsplanung, S. 1674; Göb - Stadtentwicklungsplanung, S. 91, Fußn. 3

(5) Stich - Entwicklungsplanung, S. 1674/75

(6) Hofmann - Entwicklungsplanung, S. 65

(7) Zur Entwicklungsplanung: Schmidt/ABmann - Planung, S. 541 ff; Wegener - Entwicklungsplanung, S. 365 ff; Wagener - Erweiterung, S. 370 ff; Badura - Entwicklungsplanung, S. 911 ff, m.w.Nw; Zur Stadtentwicklungsplanung: Hofmann - Entwicklungsplanung, S. 65; Battis - Stadtentwicklungsplanung, S. 144 ff; Göb - Stadtentwicklungsplanung, S. 86(89); Zur Kreisentwicklungsplanung: Pappermann - Kreisentwicklungsplanung, S. 505 ff; Pappermann - Verwaltungsverbund, S. 181; Schmidt - Eichstaedt - Kreisentwicklungsplanung, S. 552 ff; Rietdorf - Kreisentwicklungsplanung, S. 191 ff; Schmidt/ABmann - Der Ausbau, S. 4 ff; Seele - Rahmengesetzgebung, S. 475 ff; Siedentopf - Die Kreise, S. 13 ff; Göb/Salzwedel/Laux/Breuer - Kreisentwicklungsplanung, S. 28 ff; vgl. auch Zech - Öffentlichkeitsphase, S. 1 zur Fortschreibung des Stadtentwicklungsplanes von München 1982

(8) Schmidt/ABmann - Planung, S. 541

prozeß sicherzustellen, daß diese Gesamtkonzeption ihren Bezug zur gemeindlichen Ortsplanung nicht verliert. Nur durch eine aktive Mitwirkung der Gemeinden am überörtlichen Planungsge-
schehen, das zwar überörtlich, aber innerhalb der Gemeindegren-
zen realisiert werden soll und damit eng mit der lokalen Ebene
verhaftet ist (9), können Fehlentwicklungen in dem bereits er-
fahrenen Umfang vermieden werden (10). Gerade dieses Ziel jeder
überörtlichen Planung, Fehlentwicklungen durch Koordinierung
aller Planungen im Staatsgefüge zu vermeiden, setzt einen lau-
fenden gegenseitigen Kontakt und Erfahrungsaustausch zwischen
staatlichen und kommunalen Planungsträgern voraus. Diese Not-
wendigkeit ist insbesondere der Raumplanung immanent und heute
weitgehend anerkannt (11).

(9) Finckenstein - Raumordnung, S. 56

(10) jüngstes Beispiel hierzu bildet die Herausnahme der Richt-
zahlen aus dem Zielkatalog des BayLplG; vgl. Bay Landtag,
9. WP, Beilage 9/7160, S. 11; Die Erkenntnis der Landespla-
ner, daß die Richtzahlen zur unmittelbaren Steuerung des
Bauflächenbedarfs in der Region nicht geeignet waren, ist
primär auf die kommunale Kritik an diesem Zahlenwerk zurück-
zuführen; vgl. hierzu 3. Kapitel, VI, 2.a); 4 a, (2) aa,
m.w.Nw.

(11) vgl. statt aller: Für Koordinierung von Bund und Ländern:
Enquete-Kommission Ziff. 3.3., S. 50; "Schlußbericht" Kap.
11 "Gemeinsame Rahmenplanung" (Art. 28 a GG neu); für die
Landesplanung: "Landesplanung", Hrsg. Bayerisches Staats-
ministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, S. 6;
Zeller - Mitwirkung, S. 601; Klotz - Zuständigkeit, S. 184;
Blümel - Raumordnung, S. 440

2. Rechtliche Notwendigkeit

Die sich bereits aus Praktikabilitätserwägungen ergebende Notwendigkeit der gemeindlichen Mitwirkung am überörtlichen Planungsgeschehen ist ferner gesetzlich geregelt.

a) § 1 Abs. 4 ROG:

§ 1 Abs. 4 ROG enthält als gesetzliche Konkretisierung und Berücksichtigung der Notwendigkeit einer zweckmäßigen Planung (1) den Grundsatz der gegenseitigen Berücksichtigung von Einzel- und Gesamträumen. Dieses Ordnungsprinzip, als sogenanntes "Gegenstromverfahren" (2) oder auch diagonale Koordinierung (3) bezeichnet, soll die ausreichende Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und gemeindlichen Entwicklungen berücksichtigen.

b) § 5 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 ROG:

Zur Verwirklichung des in § 1 Abs. 4 ROG normierten Gegenstromverfahrens verpflichtet § 5 als sogenannte Anweisungsnorm (4) in seinem Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 die Länder zur Beteiligung der Gemeinden sowohl bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung (5) als auch bei der Durchführung der Regionalplanung (6). Dabei wird zwar die Organisation der Regionalplanung sowohl in der Form alleiniger staatlicher Trägerschaft als auch kommunaler Trägerschaft gestattet, gleichzeitig jedoch klargestellt, daß für den Fall staatlicher Träger-

(1) Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 213

(2) Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG Einl. Rdn. 128;
Klotz - Zuständigkeit, s. 186; Weber - Raumordnung, S. 59

(3) Finckenstein - Raumordnung, S. 59

(4) Breuer - Planung, S. 216

(5) Abs. 2 Satz 2 ROG

(6) Abs. 3 Satz 2 ROG

schaft der Regionalplanung eine Beteiligung zumindest der Gemeinden oder Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht (7) begründet wird, unerläßlich ist. Dieser Verpflichtung sind neben Bayern (8) alle Landesplanungsgesetze in mehr oder weniger großem Umfange nachgekommen (9).

(7) vgl. § 1 Abs. 4 BBauG

(8) vgl. Art. 18 BayLplG

(9) vgl. statt aller: Niemeier - Regionalplanung, S. 803

3. Begründung der rechtlichen Fixierung der gemeindlichen Mitwirkungsrechte

Begründet wird die Verpflichtung der Länder zur Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände zum einen mit der Notwendigkeit rechtsfehlerfreier Gesetzesausführung (1), die nur mit einer Beteiligung der betroffenen Gemeinden möglich sei, und zum anderen unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG (2). Während eine Mindermeinung (3) das Recht der Gemeinden auf aktive Mitwirkung in der überörtlichen Planung, insbesondere in der Regionalplanung, durch eine extensive Auslegung des Begriffes "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" und der damit verbundenen Aufgabe der Beschränkung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes auf das historische Gemeindegebiet zu erreichen versucht, stellt die herrschende Meinung demgegenüber die Wahrung der Substanz der kommunalen Selbstverwaltung (4) in den Vordergrund. Seit dem grundlegenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 14.2.69 (5), das das "Recht auf Mitwirkung an überörtlichen, aber ortsrelevanten Planungen unabhängig von einer besonderen gesetzlichen Zuerkennung von Mitwirkungsbefugnissen aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde" ableitete, ist in der Literatur und Rechtsprechung überwiegend (6)

-
- (1) Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 213
 - (2) Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 1 Rdn. 20 h; vgl. auch BayVerfGH BayVB1 1978, S. 500 m.w.Nw.; Lerche - Die Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 223 ff m.w.Nw.;
 - (3) Klotz - Regionalplanung, S. 187; Conrady - Örtliche Gemeinschaft, S. 408 ff; a.A.: Bielenberg - Erwiderung, S. 190 ff;
 - (4) Götz - Staat, S. 944; Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 233 ff m.w.Nw.;
 - (5) BVerwG IV C 82, 66 DVBl 1969, S. 362
 - (6) Hendler - Raumordnung, S. 37 ff; Friauf - Baurecht, S. 365, 441; Knemeyer - Das Anhörungsverfahren, S. 371; Ossenbühl - Rechtliches Gehör, S. 548 ff; Blümel - Raumordnung, S. 441 m.w.Nw.; von Unruh - Gemeinderecht, S. 100 ff; Badura - Entwicklungsplanung, S. 929 ff; Götz - Staat, S. 994/995; Zeller - Mitwirkung, S. 600; BayVGh BayVB1 71; 225; VG München DVBl 71, 796; BVerwG NJW 74, S. 1961; BVerfGE 56, 298 unter Hinweis auf st. Rspr., BayVGHE, 31, 8 unter Hinweis auf st. Rspr.

anerkannt, daß eine Beteiligung der Gemeinden im Rahmen der Regional- und Landesplanung zur Sicherung ihrer Planungshoheit, die als Bestandteil des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes (7) gilt, erforderlich ist.

(7) vgl. statt aller: Badura - Entwicklungsplanung, S. 929 ff m.w.Nw.; Lerche - Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 233 ff m. w. Nw.; BVerfGE 56, 298 (313), läßt offen, ob und in welchem Umfang die Planungshoheit zu dem unantastbaren Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes gehört; ja: StGH Baden-Württemberg, ESVGHE 26, 1 (6); nein: VerfGH Saarland, AS 14, 145 (160); BVerwGE 6, 342; OVG Lüneburg OVG 15, 433 ff.

II. Kommunale Mitwirkung

Mitwirkung in dem hier verstandenen Sinne ist jede Teilhabe an außerörtlichen Entscheidungsprozessen. Diese Mitwirkungsrechte werden im folgenden zum einen nach dem Grad der Teilhabe der Gemeinde an der Einzelentscheidung und zum anderen danach unterschieden, ob die Gemeinde als "Selbstbetroffene" oder lediglich als Mitglied des regionalen Planungsverbandes, "Mitgliedschaftsrechte", beteiligt ist. Die Mitgliedschaftsrechte wiederum können unterschieden werden in Beteiligungsrechte des regionalen Planungsverbandes, die das Beteiligungsrecht der Gemeinde als "Selbstbetroffene" ersetzt und Beteiligungsrechte, die dem regionalen Planungsverband als selbständiger betroffener Planungsträger zustehen. Diese nach außen wirkenden Mitgliedschaftsrechte sind zu unterscheiden von den im Innenverhältnis, d.h., im Rahmen des regionalen Planungsverbandes in den Entscheidungsgremien und am Verfahren bestehenden Mitwirkungsrechten.

1. Mitwirkungsrechte der Gemeinde nach dem Grad der Teilhabe an der Einzelentscheidung

Hier sind generell folgende Mitwirkungsrechte zu unterscheiden:

aa) Einvernehmen

Das Einvernehmen, wie es z.B. in Art. 16 Abs. 3 Satz 2, Art. 18 Abs. 9 oder Art. 24 Abs. 1 BayLplG vorgesehen ist, ist die stärkste Beteiligungsform. Das Einvernehmen ist zwar Verwaltungsinternum (1), bindet den Entscheidungsträger jedoch insoweit, als er gehindert ist, ohne das Einvernehmen der zu beteiligenden Behörde eine rechtmäßige Entscheidung zu treffen (2).

-
- (1) HM-st. Rspr. des BVerwG, vgl. insbes. BVerwG NJW 1968, S. 905, BVerwG NJW 1966, S. 513; Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 36 Rdn. 16 ff m.w..Nw.
(2) vgl. statt vieler: Heinze - Das Zusammenwirken, S. 159 ff; Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 36 Rdn. 19

Hierzu ist die volle Willensübereinstimmung zwischen Entscheidungsträgern und der zu beteiligenden Behörde erforderlich (3).

bb) Benehmen

Das in Art. 23 Abs. 3 und Art. 18 Abs. 1 BayLplG vorgesehene Beteiligungsrecht dient dazu, die gegenseitigen Interessen der Beteiligten zu ermitteln und zwischen ihnen eine Einigung herbeizuführen. Das Benehmen wirkt im Vorfeld der staatlichen Willensbildung (4). Es ist gleichfalls Verwaltungsinternum (5). Die Entscheidung selbst liegt nicht bei den Stellen, die sich ins Benehmen setzen, sondern allein bei der federführenden Behörde, die das Benehmen herbeiführt und dann ohne Mitwirkung der übrigen in der Sache entscheidet (6).

cc) Vorschlagsrecht und Beratung

Hiernach ist der zu beteiligende Planungsträger berechtigt, eigene Vorschläge auszuarbeiten und zu unterbreiten. Dieses Beteiligungsrecht ist insbesondere im Rahmen der Vorbereitung gesetzlicher Vorschriften sinnvoll, bzw., notwendig. Diese Art des Beteiligungsrechtes, hier der kommunalen Spitzenverbände, ist in Art. 204 BayBG (7) enthalten.

-
- (3) BVerwG NJW 66, S. 513; Heinze - Das Zusammenwirken, S. 159 ff; Hilg - Zusammenwirken, S. 80 ff; Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 36 Rdn. 23
 - (4) Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 44
 - (5) Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 36 Rdn. 19
 - (6) Wolff/Bachof - Verwaltungsrecht II § 77 V c, S. 111. 112
 - (7) GVBl, S. 569

dd) Stellungnahme

Vorschlagsrecht und Stellungnahme sind eng miteinander verbunden. Während das Vorschlagsrecht die Eigengestaltung stärker betont, ist die Stellungnahme grundsätzlich beschränkt auf das vorgegebene Planungsleitbild. Art. 14 Abs. 2 BayLplG gewährt im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung des Landesentwicklungsprogrammes sowohl das Recht zur Stellungnahme als auch das Recht, eigene Vorschläge im Rahmen einer angemessenen Frist unterbreiten zu können (8). Darüberhinaus wird zum Teil ein Vorschlagsrecht, ein "ursprüngliches, primäres" (9) Initiativrecht der Gemeinden gefordert. Diese sollen das Recht erhalten, unabhängig vom Vorliegen eines Planentwurfs eigene Vorschläge zu unterbreiten, um auf diese Weise staatliche Maßnahmen zu initiieren und damit einer Verplanung vorzubeugen (11). Zu dieser Meinung wird im Rahmen des Fragenkomplexes zur Verstärkung der kommunalen Rechte noch ausführlicher Stellung genommen.

ee) Anhörungsrechte

Diese bilden den Schwerpunkt der Beteiligungsrechte im Rahmen der Landes- (12) und Regionalplanung (13). Sie dienen zum einem dazu, die gemeindlichen Interessen im Planaufstellungsverfahren bekanntzumachen (14), d.h., der Unterrichtung des Planaufstellungsträgers von örtlichen Belangen (15), insbesondere durch Übermittlung ortbezogenen Entscheidungsmaterials (16), und zum anderen zur

(8) vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 1 BayLplG

(9) Knemeyer - Primäres Initiativrecht, S. 296 ff

(10) Knemeyer/Motyl - Kommunale Selbstverwaltung, S. 271; Knemeyer - Primäres Initiativrecht, S. 296 ff; a.A.: Hosch/Höhnberg - Programme S. 692;

(11) Knemeyer/Motyl - Kommunale Selbstverwaltung, S. 271

(12) vgl. Art. 14 Abs. 2 BayLplG

(13) vgl. Art. 8 Abs. 5; Art. 18 Abs. 4 Satz 3 BayLplG

(14) vgl. Görg - Entscheidungsanmerkung zu VG Köln DVBl 1968, S. 853

(15) Huber - Die Ausführung, S. 120 ff; BVerfGE 56, 298

(16) Ossenbühl - Rechtliches Gehör, S. 548 ff

Wahrung der kommunalen Hoheitsrechte (17), insbesondere der aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht fließenden Planungshoheit der Gemeinde (18).

Das hieraus entwickelte "formelle Beteiligungsrecht" (19) der Gemeinden ist dabei bei allen überörtlichen Planentscheidungen unabhängig von einer gesetzlichen Normierung (20) zu beachten (21).

-
- (17) BVerfGE 56, 298 unter Hinweis auf st. Rspr; BVerwGE 40, 323 (329 f); HM: vgl. statt vieler: Lerche - Die Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 223 ff; Badura - Entwicklungsplanung, S. 929; Badura - Verwaltungsverfahren, S. 295; Hosch:Höhnberg - Programme, S. 692; Macher - Gemeindefreundliches Verhalten, S. 42; Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 1 Rdn. 19a, 19k, 19 l; BayVGH BayVBl 1978, S. 272 m.w.Nw.
 - (18) BayVerfGHE 24, 181/194; 27, 14/33; BayVGHE n.F. 25, 71/78, StGH Baden-Württemberg, ESVGHE 26, 1 (6), BVerwGE 31, 263 (265 f); so auch Lerche - Die Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 224: "Dieses Recht (Anm.: die Planungshoheit) erscheint primär als Ausfluß der verfassungsgeschützten Selbstverwaltungsgarantie" m.w.Nw.
 - (19) Lerche - Die Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 225 m.w.Nw.
 - (20) BVerfGE 56, 298 (313/314); BayVGHE 31, 8; BayVerfGE 24, 181/194, 27, 14/33; BayVGHE n.F. 25, 71/78; BVerwGE 31, 263 (265); Lerche - Die Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 225 m.w.Nw.
 - (21) BVerfGE 56, 298 (313/314), vgl. auch Sondervotum Hirsch in BVerfGE 56, 298 (351); zur Diskussion über die verfassungskonforme und verfassungsorientierte Anwendung vorhandener Verfahrensvorschriften vgl. Lerche - Kernkraft, S. 24 ff; Blümel - Grundrechtsschutz, S. 66; Laubinger - Grundrechtsschutz, S. 76 ff (78); Ossenbühl - Das Verwaltungsverfahren, S. 872 ff; BVerfGE 53, 30; VG Arnsherg DVBl 1981: S. 648 f mit Anm. von Siegfried de Witt; Steinberg - Verwaltungsgerichtlicher Schutz, S. 13 ff m.w.Nw.
Lerche - Die Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 225, BVerwGE 56, 110; BVerwGE - DVBl 1978, 845 ff;

2. Mitwirkungsrechte der Gemeinde als "Selbstbetroffene"
(Art. 8 Abs. 5 Satz 2 und Art. 16 Abs. 2 BayLplG)

Das aus Art. 28 Abs. 2 GG fließende Beteiligungsrecht der Gemeinde an überörtlichen Planungen ist ein durchgehendes Ordnungsprinzip. Die Gemeinde ist unmittelbar überall dort zu beteiligen, wo die Gefahr besteht, daß ihre Selbstverwaltungsrechte beeinträchtigt werden. Das Bayerische Landesplanungsgesetz berücksichtigt diesen Grundsatz, indem es den Gemeinden ein Beteiligungsrecht bei der Aufstellung und Änderung des Landesentwicklungsprogrammes (1), der Aufstellung und Änderung des Regionalplanes (2), der Änderung des Regionalplanes durch die oberste Landesplanungsbehörde (3), der Aufstellung und Änderung fachlicher Programme und Pläne (4), der Aufstellung und Änderung einzelner Ziele (5) und im Rahmen von Raumordnungsverfahren (6) einräumt.

Für die Ausgestaltung und den Umfang des Beteiligungsrechtes der Gemeinde im Rahmen der einzelnen Verfahren sind, da das Bayerische Landesplanungsgesetz insoweit keine ausdrückliche

-
- (1) vgl. Art. 14 Abs. 2 BayLplG; Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 14 Rdn. 5 ff
 - (2) vgl. Art. 8 Abs. 5 Satz 2 BayLplG; Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 8 Rdn. 8; Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 8 Rdn. 15; auch Anmerkung 3 D, S. 22 zur Mustersatzung für regionale Planungsverbände vom 30.1.1973 (LUMBL. S. 12), abgedruckt in Heigl/Hosch - Raumordnung D 2 S 1 ff; vgl. auch Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 25.8.1975 (LUMBL S. 101) über die "Ausarbeitung und Verbindlicherklärung von Regionalplänen" Abschn. III (Verfahren) Ziff.5, abgedruckt in Heigl/Hosch - Raumordnung D 6, S. 1 ff, zur Ausgestaltung der Beteiligung.
 - (3) vgl. Art. 18 Abs. 4 Satz 3 BayLplG; Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 18 Rdn. 6; Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 18 Rdn. 28
 - (4) vgl. Art. 16 Abs. 2 BayLplG; Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 16 Rdn. 4
 - (5) vgl. Art. 26 Abs. 3 BayLplG; Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 26 Rdn. 5
 - (6) vgl. Art. 23 Abs. 4 BayLplG; Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 23 Rdn. 9; Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 23 Rdn. 23

Regelung trifft, die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zum Recht auf Gehör im Verwaltungsverfahren (7) ergänzend heranzuziehen. Zwar ist umstritten, ob das Beteiligungsrecht der Gemeinde aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs oder unmittelbar aus der Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG ableitbar ist (8). Der materiellen Zielrichtung nach ist das Beteiligungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 GG mit dem Beteiligungsrecht gemäß Art. 103 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 102 Abs. 2 Satz 1 BV zumindest vergleichbar. In beiden Fällen liegt eine "Betroffenheit" durch staatliche Maßnahmen vor, die das Beteiligungsrecht als Abwehrrecht begründet. Die durch das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (9) und des Landes (10) konkretisierten Grundsätze zur Beteiligung im Rahmen des Verwaltungsverfahrens können daher zumindest entsprechend herangezogen werden, soweit das Bayerische Landesplanungsgesetz keine entgegenstehenden Bestimmungen enthält (11) oder der Schutzzgedanke des Art. 28 Abs. 2 GG keine abweichende Handhabung erfordert. Generell ist der Gemeinde Gelegenheit zur Äußerung zum Gegenstand des jeweiligen Verfahrens (12) zu geben. Der Planungsträger hat hierzu der Gemeinde sämtliche Planunterlagen, aus denen die jeweiligen, die Gemeinde betreffenden Einzelentscheidungen ableitbar sind, zur Verfügung zu stellen (13). Die Unterrichtungspflicht kann durch Akteneinsicht (14) oder zusam-

-
- (7) Grundlegend: BayVGHE BayVB1 1973, S. 71; BVerwG 2, 343 DVB1 1957, S. 650; 1958, S. 174; 165, S. 26. 648; Lerche ZZP 1965, S. 26 ff
 - (8) Ableitbarkeit aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs bejahend: statt vieler: Sondervotum Hirsch in BVerfGE 56, 298 (352); verneinend: BVerfGE 56, 298 (313/314); BayVGHE 31, 8 (10); BayVerfGE 24, 181/194
 - (9) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) v. 25.5.76 (BGBl I 1.253)
 - (10) Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) vom 23.12.1976 (GVBl, S. 544)
 - (11) vgl. Art. 1 Abs. 1 BayVwVfG
 - (12) vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz - GG Art. 103 Anm. 95; Kopp - VwVfG § 28 Anm. 3 m.w.Nw.; BayVGHE n.F. 25, 71/78; 31, 2 (11)
 - (13) vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz - GG, Art. 103 Anm. 63; Kopp - VwVfG § 28 Anm. 8
 - (14) vgl. Kopp - VwVfG § 28 Anm. 8; Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 23 Rdn. 33 ff (42); Akteneinsicht als grundrechtlich gewährleistetes Verfahrensrecht, vgl. Laubinger - Grundrechtsschutz, S. 75 m.w.Nw.

menfassende Mitteilung der für die betroffene Gemeinde wesentlichen Faktoren (15) erfüllt werden. Auch die Erteilung von Abschriften einzelner Gutachten oder Stellungnahmen ist möglich. Bei Standortentscheidungen sind Alternativplanungen und Standort mitzuteilen (16), soweit diese in das Planungsverfahren Eingang gefunden haben, da es nur so den Gemeinden möglich ist, die überörtlichen Interessen realitätsbezogen zu gewichten. Das Anhörungsrecht schließt die Setzung einer angemessenen Frist zur Stellungnahme (17) ein, die sich nach Eigenart und Umfang des Planungsverfahrens sowie der aufzustellenden Ziele richtet (18).

Die Verletzung des gemeindlichen Beteiligungsrechtes führt wegen Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV zur Nichtigkeit der unter Verletzung des Mitwirkungsrechtes zustande gekommenen Ziele der Raumordnung, Landes- oder Regionalplanung und damit zur Nichtigkeit der Rechtsnorm insgesamt (19).

Als wesentlicher grundrechtsrelevanter Verfahrensmangel kann der Verstoß gegen die formelle Beteiligungspflicht der Gemeinde im Verwaltungsrechtswege geltend gemacht werden (20).

(15) Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 23 Rdn. 40, 41

(16) BVerwG BayVB1 1969, S. 244; a.A.: BayVGh VGh n.F. 23, 56; BayVerfGH BayVB1 1971, S. 225; Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 23 Rdn. 43; offengelassen: BayVGh LUMB1 1972, S. 66, vgl. auch BayVGh BayVB1 1978, S. 273: "Einschließlich in Erwägung gezogener Alternativen" vgl. hierzu auch Helbig - Raumordnerische Aspekte, S. 263

(17) vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 1 BayLplG

(18) vgl. Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 14 Rdn. 6 ff; zum Umfang der Beteiligung der Gemeinden nach früherem Recht (Art. 10 BayLplG von 1957) vgl. BayVGh BayVB1 1968, S. 326; BayVGh BayVB1 1969, S. 322; BayVerfGH BayVB1 1971, S. 225

(19) Forsthoff/Blümel - Raumordnungsrecht, S. 27 ff; Schmidt-Aßmann - Grundfragen, S. 154 (Anm. 166), 159 (Anm. 193); Bielenberg - Die rechtliche Bindung, S. 381; Blümel - Raumordnung, S. 441; Hendler - Raumordnung, S. 44 ff; Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 1, Rdn. 20 g, 20 h; zuletzt BVerfGE 56, 298 m.w.Nw.

(20) BayVGh LUMB1 1972, S. 97 ff; BayVGh BayVB1 1973, S. 270; Lerche - Die Grenzen der Wehrfähigkeit, S. 225, unter Hinweis auf die jüngste Rechtsprechung des BVerwG, insbesondere BVerwG vom 14.2.1969, BayVB1 1969, 244; BVerwG vom 11.12.1978 IV C 66.77 (Flughafen München II); BVerwG vom 7.7.1978 DVBl 1978, 845 (853) (Flughafen Frankfurt a.M.)

zu (20)

zur Diskussion über die Anwendung des § 46 VwVfG bzw. Nichtanwendung auf sog. grundrechtsrelevante Verfahrensvorschriften vgl. Blümel - Grundrechtsschutz, S. 23 ff, (66) der im Anschluß an BVerfGE 53, 30 (Mühlheim - Kärlich Beschluß) - vgl. auch VG Arnsberg DVBl 1981, S. 648: "... § 46 VwVfG NW gilt aber nur für Verstöße gegen formelle Vorschriften des Verwaltungsverfahrenrechts. Eine Anwendung auch für Fälle, in denen ein materieller Grundrechtsverstoß vorliegt, scheidet aus." - zu Recht die Verletzung von Verfahrensvorschriften als Grundrechtsverletzungen qualifiziert und von diesem Ausgangspunkt das einfache Verfahrensrecht korrigieren will; ablehnend: Ossenbühl - Verwaltungsverfahren, S. 468; Laubinger - Grundrechtsschutz, S. 78; differenzierend: Lerche - Kernkraft, S. 24 ff; für verfahrensfehlerhafte Ermessensentscheidungen: Aufhebung der Entscheidung nur dann, wenn der Verfahrensverstoß für das Entscheidungsergebnis kausal sein könnte (sog. konkrete Betrachtungsweise); Anm: die fehlende bzw. fehlerhafte gemeindliche Beteiligung wird regelmäßig zu einem fehlerhaften planerischen Abwägungsvorgang und damit zur Bejahung der Kausalität führen. Einigkeit besteht zumindest in der Grundrechtsrelevanz hinsichtlich der erforderlichen Ausgestaltung der Verfahrensrechte; vgl. statt aller Ossenbühl - Verwaltungsverfahren, S. 467 m.w.Nw.

Art. 8 Abs. 5 Satz 2 (Regionalplan) und Art. 16 Abs. 2 (fachliche Programme und Pläne) legen eine Beteiligungspflicht für diejenigen Gebietskörperschaften fest, für die "voraussichtlich" eine Anpassungspflicht begründet wird (21). Im Hinblick auf die Fehlerfolge läßt der Begriff der "voraussichtlichen Betroffenheit" zwei Auslegungsmöglichkeiten zu. Nach der ersten Auslegungsmöglichkeit wären nur die Gemeinden zu beteiligen, die für den Planungsträger "voraussichtlich", d.h., voraussehbar betroffen sind (22). Diese Auffassung relativiert das Beteiligungsrecht durch die Voraussehbarkeit, d.h., macht das Erfordernis der Beteiligung von der Voraussehbarkeit abhängig. Eine Wiederholung oder Nachholung der Beteiligung einer Gemeinde, deren Betroffenheit sich erst nachträglich herausstellt, wird daher konsequenterweise nicht für notwendig gehalten (23). Diese Ansicht ist abzulehnen. Das aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV fließende Beteiligungsrecht der Gemeinde ist absolut und zwingend, soweit die Gemeinde durch überörtliche Planungen tatsächlich betroffen ist. Die Betroffenheit richtet sich allein nach fachlichen, objektiven Gesichtspunkten. Sie ist objektiv fachorientiert. Abgesehen davon, daß für das Erfordernis der "Vorhersehbarkeit" keine generellen objektiv bezogenen Voraussetzungen aufgestellt werden könnten, was zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen würde, darf das objektive Merkmal der Planbetroffenheit nicht durch zusätzliche subjektive Voraussetzungen relativiert, d.h., eingeschränkt werden. Denn dies würde zu dem Ergebnis führen, daß der Schutz des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes von der subjektiven Eignung und Einsichtsfähigkeit des planaufstellenden, bzw., planändernden Fachpersonals abhängig wäre. Gegen die erstgenannte Ansicht sprechen weiter die hier zumindest entsprechend heranzuziehen-

(21) Anders: Art. 14 Abs. BayLplG, der zwischen unmittelbarer und mittelbarer Anpassungspflicht unterscheidet; vgl. dazu Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplg Art. 14 Rdn. 5

(22) So Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 14 Rdn. 7, S. 5; Art. 8 Rdn. 8, S. 6 unten

(23) Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplg Art. 14 Rdn. 7, S. 5

den (24) Grundsätze des rechtlichen Gehörs. Danach ist die Anhörung des Beteiligten zu wiederholen, wenn dieser ohne sein Verschulden die Gelegenheit zur Anhörung versäumte (25). Nach Sinn und Zweck dieses Grundgedankens kann "mangelnde Vorhersehbarkeit" nicht zu Lasten der zu beteiligenden Gemeinde gehen.

Der Begriff "voraussichtlich" in den Art. 8 Abs. 5 Satz 2 und Art. 16 Abs. 2 darf somit nicht einschränkend im Sinne einer Erleichterung der Beteiligungspflicht wegen mangelnder subjektiver, oder auch objektiver Voraussehbarkeit ausgelegt werden. Er ist vielmehr durch verfassungskonforme Auslegung auf die gesetzgeberische Aussage zu beschränken, daß die "voraussichtliche" Anpassungspflicht, d.h., die für den Planungsträger erkennbare Betroffenheit, zwingend das Beteiligungsrecht der Gemeinde und die

(24) Hirsch im Sontervotum BVerfGE 56, 298 (352) plädiert darüberhinaus für die unmittelbare Anwendung des § 28 Abs. 1 VwVfG; S. 352: "Die Gemeinden haben dem Staat gegenüber eine Rechtspflichtstellung, die der des Einzelnen dem Staat gegenüber entspricht." Art. 28 Abs. 1 VwVfG bilde eine Ergänzung des Art. 103 Abs. 1 GG, der rechtliches Gehör vor Gericht gewährt. "Der Einzelne soll dadurch nicht zum Objekt staatlicher Entscheidung werden." (Begr. zu VwVfG BT - Drucks. 7/910, S. 51 f). Dies sei ein aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitender allgemeiner Rechtssatz des Verwaltungsverfahrens. Da das Anhörungsrecht somit generell eingeräumt werde, bedeute die Nichtanhörung des Einzelnen einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) und einen Verstoß gegen das Willkürverbot (BVerfGE 42, 64 (72 ff)).

Da die Rechtspflichtstellung der Gemeinde der des Einzelnen dem Staat gegenüber entspreche, muß dies auch für die Nichtanhörung der Gemeinden gelten (= Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1, willkürfreie Gesetzesanwendung)

(25) Maunz/Dürig/Herzog/Scholz-GG Art. 103 Anm. 51

Beteiligungspflicht durch den Planungsträger auslöst. Die gesetzliche Regelung konkretisiert damit das aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV fließende Beteiligungsrecht der Gemeinde und schränkt dieses nicht ein. Für den Fall der "nicht voraussichtlichen", d.h., nicht vorhersehbaren Betroffenheit, enthält das BayLplG nach dieser Auslegung keine ausdrückliche Regelung. Für diesen Fall gelten daher die aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV und Art. 103 Abs. 1 GG analog fließenden Beteiligungsgrundsätze. Die Gemeinde ist daher grundsätzlich in jedem Falle, unter Umständen auch nachträglich durch Wiederholung des Anhörungsverfahrens, zu beteiligen, falls ihre Betroffenheit tatsächlich gegeben ist. Dieses Recht gilt grundsätzlich ohne Rücksicht auf die subjektive Erkennbarkeit. Ausnahmen, wie sie z.B. für die Grundsätze des rechtlichen Gehörs entwickelt wurden (26), können hier nicht anerkannt werden. Zum einen passen die hier entwickelten Ausnahmekriterien (27), wie Eilbedürftigkeit, Gefahr der Fristversäumung oder fehlende materielle Nachteile für den Betroffenen nicht, zum anderen ist das durchgängige Ordnungsprinzip des Mitwirkungsrechtes der Gemeinde an überörtlichen Planungen zu gewichtig, um es durch subjektive Voraussetzungen, seien sie anspruchshemmend oder als Ausnahmetatbestand, anspruchseinschränkend zu relativieren. In der Regel ist die tatsächliche Betroffenheit einer Gemeinde durch Einzelziele für den Planungsträger ohne weiteres erkennbar, eine einschränkende Auslegung somit gerechtfertigt.

Dasselbe gilt grundsätzlich auch bei nachträglichen Änderungen, d.h., Änderungen nach Durchführung des Beteiligungsverfahrens, des Landesentwicklungsprogrammes oder einzelner Regionalpläne. Bei der Aufstellung oder Änderung des Landesentwicklungsprogrammes läßt sich die hier regelmäßig erforderlich werdende Wiederholung der gemeindlichen Beteiligung gemäß Art. 14 Abs. 2 Satz 1

(26) vgl. dazu Maunz/Dürig/Herzog/Scholz - GG Art. 103 Anm. 94 ff; Kopp - VwVfG § 28 Anm. 11

(27) vgl. § 28 Abs. 2 VwVfG; Art. 28 Abs. 2 BayVwVfG

auf die in der Anpassungspflicht unmittelbar betroffenen Gemeinden beschränken. Da eine unmittelbare Anpassungspflicht immer dann angenommen wird, "wenn aus einem im Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Ziel der Raumordnung und Landesplanung unmittelbare Rechtswirkungen gegenüber einer bestimmten Gebietskörperschaft hergeleitet werden können, ohne daß es der Konkretisierung dieses Zieles durch zusätzliche nachgeordnete Ziele in Regionalplänen oder fachlichen Programmen und Plänen" bedarf (28), besteht diese Auswahlmöglichkeit bei der Beteiligung nach Art. 8 Abs. 5 Satz 2 und Art. 16 Abs. 2 nicht. In all diesen Fällen ist die Betroffenheit der Gemeinde stets "unmittelbar". Die Beschränkung der Beteiligungspflicht auf die "unmittelbare Betroffenheit" der Gemeinde im Rahmen der Aufstellung und Änderung des Landesentwicklungsprogrammes ist im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV als zulässig anzusehen, da zunächst nur unmittelbar betroffene Gemeinden im Rahmen der Aufstellung und Änderung fachlicher Programme und Pläne oder Regionalpläne erneut die Gelegenheit und Möglichkeit zur Stellungnahme haben. Hier ist jedoch die Beteiligungspflicht der Gemeinden erneut absolut und zwingend. Entscheidend ist auch hier die tatsächliche Betroffenheit, die unmittelbare Auswirkung auf die Anpassungspflicht der Gemeinde. Zu eng ist in diesem Sinne Art. 8 Abs. 5 Satz 2 BayLplG, der eine verbandsinterne Beteiligung der Gemeinden nur für den Fall "der Ausarbeitung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung durch den regionalen Planungsverband" (29) vorsieht. Zurecht weisen Mayer/Engelhardt/Helbig (30) darauf hin, daß die Beteiligung gemäß Art. 8 Abs. 5 Satz 2 BayLplG nicht durch die Mitwirkung einzelner Gemeindevertreter in den Gremien des regionalen Planungsverbandes ersetzt werden kann. Neben der von diesen Autoren angeführten Begründung, daß die im Rahmen der Beteiligung abzugebenden Stellungnahmen in der Regel keine Angelegenheiten der laufenden Verwaltung seien und daher der Gemeinderat darüber befinden müsse (31), liegt der primäre Grund in der

(28) Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 14 Rdn. 5
Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 14 Rdn. 20

(29) vgl. Art. 8 Abs. 5 Satz 1 BayLplG; Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 8 Rdn. 3, S. 7

(30) Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 8 Rdn. 8, S. 6

(31) Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 8 Rdn. 8

Schutzfunktion des Beteiligungsrechtes gemäß Art. 8 Abs. 5 Satz 2, Art. 16 Abs. 2 BayLplG. Die Mitgliedschaft der einzelnen Gemeinden am regionalen Planungsverband ist zwar auch auf die Schutzfunktion des Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV zurückzuführen, aber die Beteiligung am Verband soll die Gemeinde aus ihrer Einzelisoliertheit herauslösen, sie über ihre Gemeindegrenzen hinausblicken lassen, ihr Verantwortungsbewußtsein für die Gesamtplanung stärken und besonders betonen. Die Vertretung im regionalen Planungsverband soll daher zumindest der Idealvorstellung nach die einseitige Interessenwahrnehmung nicht nur fördern, sondern gerade überwinden helfen. Das daneben bestehende Beteiligungsrecht gemäß §§ 8 Abs. 5 Satz 2, Art. 16 Abs. 2 BayLplG dient demgegenüber allein der individuellen, in gewisser Weise einseitigen Interessenwahrung. Es muß unabhängig von gesetzlichen Bestimmungen wegen Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV überall dort gewährt werden, wo unmittelbare Anpassungspflichten der Gemeinde entstehen. Dies ist jedoch nicht nur, wie in Art. 8 Abs. 5 Satz 2 BayLplG vorgesehen, bei der Aufarbeitung im Sinne einer erstmaligen Aufstellung, sondern auch bei jeder nachträglichen Änderung des Regionalplanes möglich. Die Beteiligungspflicht der Gemeinde löst dabei jede Festsetzung in den Regionalplänen oder fachlichen Programmen und Plänen aus, unabhängig von ihrem Zielcharakter. Dies gilt insbesondere von Gemeindefunktionsbestimmungen. Als das Beteiligungsrecht zu sehr beschränkend ist in diesem Zusammenhang die Ansicht abzulehnen, daß Änderungen und Ergänzungen des Entwurf eines Raumordnungsplanes nach der Beteiligung der Gemeinde unbedenklich seien, d.h., eine Wiederholung der Gemeindebeteiligung nicht erforderlich sei, wenn die Grundzüge der Planung nicht geändert würden (32). Diese Ansicht verkennt, daß die aus den Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV fließenden und durch Art. 14 Abs. 2, Art. 8 Abs. 5 Satz 2, Art. 16 Abs. 2 BayLplG konkretisierten Beteiligungsrechte nicht nur die "Möglichkeit, zu den Grundzügen des Raumordnungsplanes bzw. der in ihm niedergelegten Konzeption Stellung zu nehmen" (33), einräumen, vielmehr, ausgehend von der

(32) vgl. OVG Lüneburg DVBl 1977, S. 212 ff (214)

(33) OVG Lüneburg DVBl 77, S. 214, das im folgenden allerdings offen läßt, ob etwas anderes zu gelten habe "Wenn einzelne Feststellungen des Raumordnungsplanes und ihre Änderung eine einzelne Gemeinde besonders berühren, wie etwa Funktionsbestimmungen von Gemeinden."

konkreten Betroffenheit, die Stellungnahme zu konkreten Einzelaussagen des überörtlichen Planungskonzeptes ermöglichen sollen. Unter Berücksichtigung der Schutzfunktion stehen nicht die "Grundzüge" im Vordergrund, vielmehr das konkrete "Einzelziel", das die Gemeinde tatsächlich in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzen kann. Dies gilt zumindest für Bayern, da Art. 14 Abs. 2 BayLplG zur Erfüllung des Beteiligungsrechtes der betroffenen Gemeinden die Vorlage eines vollständigen Entwurfes (34) fordert, aus dem die jeweilige Betroffenheit der Gemeinde durch die überörtliche Planung ersichtlich sein muß. Unmittelbare Betroffenheit ist dabei immer dann anzunehmen, wenn die Gemeinde aufgrund der überörtlichen Bestimmungen verpflichtet wird, ihre Bauleitplanung zu ändern und den überörtlichen Bestimmungen anzupassen.

3. Mitwirkungsrechte der Gemeinde als Mitglied des regionalen Planungsverbandes "mittelbare Mitgliedschaftsrechte"

Die Mitgliedschaftsrechte der Gemeinde werden im folgenden in unmittelbare und mittelbare Mitgliedschaftsrechte aufgeteilt. Unmittelbare Mitgliedschaftsrechte sind dabei die internen Beteiligungsrechte der Gemeinde am regionalen Planungsverband, d.h., die Rechte, die sich aus der Beteiligung in den Entscheidungsgremien, der Verbandsversammlung, dem Planungsausschuß und dem Planungsbeirat sowie am Verfahren zur Aufstellung und Änderung des Regionalplanes ergeben. Die unmittelbaren Mitgliedschaftsrechte werden im nachfolgenden Abschnitt 4. behandelt. Unter mittelbaren Mitgliedschaftsrechten sind die Beteiligungsrechte zu verstehen, die dem regionalen Planungsverband in seiner Gesamtheit als Planungsträger zustehen, an denen die Gemeinde über ihre Mitgliedschaft im Verband partizipiert. Die mittelbaren Mitgliedschaftsrechte sind dabei zu unterteilen in Beteiligungsrechte des Verbandes, die gemeindliche Beteiligungsrechte ersetzen und Beteiligungsrechte des Verbandes, die diesem als selbständig betroffenen Planungsträger zuerkannt wurden, bzw., zuerkannt werden müssen.

(34) Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 14 Rdn. 4
Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 14 Rdn. 15

aa) Rechtsgrundlagen der mittelbaren Beteiligung
und Fehlerfolge fehlerhafter Beteiligung

Gemäß Art. 5 Abs. 2 Satz 2 ROG (1) sind die Gemeinde und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse bei der Aufstellung des Landesentwicklungsprogrammes zu beteiligen. Art. 14 Abs. 2 BayLplG regelt "das nähere" im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 3 ROG.

§ 5 Abs. 2 Satz 2 gestattet wahlweise die unmittelbare Beteiligung der Gemeinde oder die unmittelbare Beteiligung über Zusammenschlüsse der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dementsprechend ersetzt Art. 6 Abs. 5 BayLplG das unmittelbare Beteiligungsrecht über den jeweils zuständigen regionalen Planungsverband. Dieser ist damit berechtigt und verpflichtet, nach Abstimmung der Mitgliederinteressen (2) zur Aufstellung und Änderung des Landesentwicklungsprogrammes (3), zur Aufstellung fachlicher Programme und Pläne (4), zur Änderung des Regionalplanes durch die oberste Landesplanungsbehörde (5) oder zur Aufstellung und Änderung einzelner Ziele der Raumordnung und Landesplanung (6) Stellung zu nehmen. Der regionale Planungsverband ist ein "Zusammenschluß" im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG. Der Landkreis fällt nicht hierunter (7). Zum Umfang des Beteiligungsrechtes gilt das in Abschnitt gesagte.

-
- (1) vom 8. April 1965 (BGBl I S. 306)
 - (2) vgl. Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 6 Rdn. 6, S. 10
 - (3) vgl. Art. 14 Abs. 2 BayLplG
 - (4) vgl. Art. 16 Abs. 2 Satz 3 BayLplG
 - (5) vgl. Art. 18 Abs. 4 Satz 3 BayLplG
 - (6) vgl. Art. 26 Abs. 3 Satz 2 BayLplG
 - (7) So auch Erbguth - Probleme, S. 108, 141; Brügelmann/Asmuß/Cholewa/von der Heide - Raumordnungsgesetz § 5 Bem. III 6 c; a.A.: Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 1 Rdn. 20 b, der Landkreise zwar als Zusammenschlüsse im Sinne des Raumordnungsgesetzes ansieht, die Beteiligung der Landkreise anstelle der Gemeinden jedoch nur dort für zulässig hält, wo "gewährleistet ist, daß die Landkreise ihrerseits verpflichtet sind, die Gemeinden zu beteiligen" Rdn. 20 d; so wohl auch Zeller - Mitwirkung, S. 602; vorzuziehen ist in jedem Fall die in Bayern gewählte Lösung über die regionalen Planungsverbände als "unmittelbare" Zusammenschlüsse der Gemeinden und Landkreise

Für die mittelbare Beteiligung über den regionalen Planungsverband an der Landesplanung ergibt sich für die Fehlerfolge das Problem, welche Auswirkungen es auf die Ziele der Landesplanung hat, wenn der regionale Planungsverband zwar gemäß Art. 14 Abs. 2 BayLplG seine Stellungnahme abgab, die interne Beteiligung der Gemeinde gemäß Art. 8 Abs. 5 BayLplG jedoch fehlerhaft war, d.h., die durch die Anpassungspflicht betroffene Gemeinde nicht oder nicht ausreichend gehört wurde. Mayer/Engelhardt/Helbig (8) vertreten hierzu die Ansicht, daß die Verletzung der internen Beteiligungspflicht ohne Einfluß auf die Rechtmäßigkeit des von den staatlichen Landesplanungsbehörden durchgeführte Verfahren sei, soweit die Beteiligung des regionalen Planungsverbandes ihrerseits ordnungsgemäß war. Ausnahmen werden nur für schwerwiegende Verletzungen der verbandsinternen Beteiligungspflicht für denkbar gehalten (9). Diese Ansicht ist abzulehnen. Sie wird der Schutzfunktion des gemeindlichen Beteiligungsrechtes als Ausfluß des Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV nicht gerecht. Der essentielle Schutzzweck des Beteiligungsrechtes, die Wahrung gemeindlicher Interessen gegenüber überörtlichen Interessen, gebietet es, jede Ersetzung der unmittelbaren Beteiligung nur insoweit als zulässig anzusehen, als dadurch keine erhebliche Beeinträchtigung der gemeindlichen Interessen eintritt. Die sich im Rahmen des Vorbehaltes des Gesetzes bewegende Bestimmung des § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG gestattet, da sie selbst den immanenten Grundrechts-schranken des Art. 28 Abs. 2 GG unterliegt, Ersetzungen des unmittelbaren Beteiligungsrechtes nur, soweit dadurch keine Gefährdung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes eintritt. Gerade dazu würde jedoch die vorgenannte Ansicht führen. Allein durch die Ersetzung der unmittelbaren Beteiligungspflicht durch die Beteiligung des regionalen Planungsverbandes, d.h., allein durch das Dazwischenschieben einer weiteren Organisationsform, könnte die Gültigkeit landesplanerischer Zielsetzungen erreicht werden, die bei unmittelbarer Beteiligung der Gemeinden als nichtig anzusehen wären. Wäre die Gemeinde fehlerhaft unmittelbar gemäß Art.

(8) Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 8 Rdn. 8

(9) Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 8 Rdn. 8, S.7

14 Abs. 2 BayLplG beteiligt worden, hätte dies zur Nichtigkeit des Landesentwicklungsprogrammes geführt. Nichts anderes darf gelten, wenn die Gemeinde über den Umweg des regionalen Planungsverbandes fehlerhaft beteiligt wurde. Auch die mittelbare Beteiligungsform ist daran zu messen, ob sie die ordnungsgemäße unmittelbare Beteiligung im Rahmen des Vertretungsorganes gewährleistet. Ist dies nicht der Fall, weil die Beteiligung innerhalb des regionalen Planungsverbandes fehlerhaft war, muß dies auch zur Fehlerhaftigkeit der Beteiligung des regionalen Planungsverbandes führen. Die Stellungnahme des regionalen Planungsverbandes, die unter Verletzung des Beteiligungsrechtes der einzelnen Gemeinden zustande kam, ist rechtswidrig. Die Rechtswidrigkeit der Stellungnahme führt zur Rechtswidrigkeit des landesplanerischen Beteiligungsverfahrens und damit zur Nichtigkeit der entsprechenden Ziele der Landesplanung.

bb) Ausübung der Mitwirkungsrechte als Planungsträger

Neben der Aufstellung (10) und der Änderung (11) des Regionalplanes bilden die Mitwirkungsrechte des regionalen Planungsverbandes bei der Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung (12) ein weiteres Schergewicht im Tätigkeitsfeld des regionalen Planungsverbandes. Die Gemeinden nehmen hieran über ihre Mitgliedschaft teil und erwerben dadurch einen Funktionszuwachs, der die verstärkte Bindungswirkung im örtlichen Bereich ausgleichen soll.

(10) vgl. Art. 18 BayLplG

(11) vgl. Art. 6 Abs. 2 BayLplG

(12) vgl. Bekanntmachungen des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 10.8.1973 (LUMB1, S. 71)

1) Beteiligung an der Bauleitplanung

Der regionale Planungsverband ist gemäß § 2 Abs. 5 BBauG als "Träger öffentlicher Belange" (13) im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung der gemeindlichen Bauleitpläne (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) zu beteiligen, falls die Anpassungspflicht gemäß § 1 Abs. 4 BBauG in Frage steht (14). Die Verletzung der Beteiligung des regionalen Planungsverbandes führt zwar nicht schon automatisch zur Nichtigkeit des Bauleitplanes (15), da dieser Verfahrensverstoß noch durch Nachholung der Beteiligung im Plan-genehmigungsverfahren geheilt werden kann (16), aber der Verfah-rensverstoß kann doch über die Verletzung des Abwägungsgebotes (17) dann zur Nichtigkeit des Bauleitplanes führen, wenn gerade wegen der fehlenden Beteiligung des regionalen Planungsverban-des in den Bauleitplan überörtliche Belange nicht eingestellt wurden, die nach Lage der Dinge hätten eingestellt werden müssen (18). Je stärker dabei die Einbindung der Gemeinde durch über-örtliche Zielvorstellungen wird, desto eher wird der Zeitpunkt eintreten, von dem an es der Gemeinde unmöglich sein wird, ihrer Planermittlungspflicht (19) ohne Beteiligung des regionalen Pla-nungsverbandes zu genügen.

(13) vgl. Bekanntmachung (Fußn. 12) vom 10.8.1973, in der ange-kündigt wird, den regionalen Planungsverband als Träger öffentlicher Belange in den Katalog der Bekanntmachung vom 29.1.1963 (MABl. S. 91) aufzunehmen.

(14) Zum Umfang der Beteiligungspflicht vgl. Ernst/Zinkahn/Bie-lenberg - BBauG § 2 Rdn. 25, 26 ff

(15) Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 6 Rdn. 13

(16) Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 2 Rdn. 25

(17) § 1 Abs. 7 BBauG; BVerwG DVBl 1970, S. 414; BVerwG DVBl 1974, 767; BVerwG DVBl 1975, S. 713

(18) BVerwG v. 14.2.1975 IV C 21.74 DVBl 1970, S. 713; zur "Einstellung der Belange nach Lage der Dinge" vgl. auch Hoppe - Die Zusammenstellung, S. 142/143

(19) vgl. hierzu Stürer - Abwägungsgebot, S. 5; hier für die staatliche Ermittlungspflicht, die mit der gemeindlichen Ermittlungspflicht im Rahmen der Bauleitplanung korrespon-diert und vergleichbar ist.

2) Beteiligung am Raumordnungsverfahren

Im Rahmen der gemäß Art. 23 BayLplG durchzuführenden Raumordnungsverfahren sind alle von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen berührten öffentlichen Planungsträger zu beteiligen (20). Der regionale Planungsverband ist "öffentlicher Planungsträger" im Sinne dieser Vorschrift (21). Beteiligungspflicht besteht dann, wenn das im Rahmen des Raumordnungsverfahrens zu beurteilende Vorhaben für die Regionalplanung von Bedeutung ist, d.h., wenn der Gegenstand des Verfahrens entweder selbst inhaltlicher Bestandteil eines Regionalplanes sein kann oder wenn er aufgrund seiner Auswirkungen geeignet ist, den Inhalt des Regionalplanes maßgeblich zu beeinflussen (22). Die Beteiligung des regionalen Planungsverbandes erfolgt dabei neben der unmittelbaren Beteiligung der einzelnen Gemeinden (23).

3) Beteiligung an sonstiger landesplanerischer Abstimmung

Wurde ein Raumordnungsverfahren beantragt (24), entscheidet die zuständige Landesplanungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen über die Einleitung des Verfahrens.⁽²⁵⁾ Ebenso wenig wie der Gemein-

(20) vgl. Art. 24 Abs. 4 BayLplG

(21) vgl. Art. 1 Abs. 2 BayLplG; Bekanntmachung zur Durchführung von Raumordnungsverfahren vom 24.11.1971 (LUMBl., S. 17), geändert durch Bekanntmachung vom 30.10.1975 (LUMBl., S. 199), neu bekannt gemacht in LUMBl. 1976, S. 6

(22) vgl. Bekanntmachung vom 10.8.1973, (FuBn. 12) 2.1

(23) vgl. Bekanntmachung vom 24.11.1971 (FuBn. 21) 3.1

(24) vgl. Art. 23 Abs. 2 BayLplG

(25) vgl. Bekanntmachung (FuBn. 23) III 3.

de selbst (26), gewährt Art. 23 BayLplG auch dem regionalen Planungsverband kein subjektives Recht auf Einleitung eines Raumordnungsverfahrens. Kann jedoch die gemäß § 4 Abs. 5 ROG gegebene Abstimmungsverpflichtung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen nur durch ein Raumordnungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt werden, reduziert sich das Ermessen der Landesplanungsbehörde in Richtung Einleitung auf Null, wandelt sich das Antragsrecht gemäß Art. 23 Abs. 2 in ein subjektives Einleitungsrecht (27). Kann die Abstimmung eines Vorhabens mit den Erfordernissen der Raumordnung auf andere Weise erreicht werden (28), ist der regionale Planungsverband auch in dem dann erfolgenden formlosen Verfahren zu beteiligen (29).

4) Beteiligung am Fachplanungsverfahren

Ergibt sich das unmittelbare Beteiligungsrecht der einzelnen Gemeinden zum einen aus ihrer Betroffenheit als Vermögensträger (30) und zum anderen aus der örtlichen Planungshoheit (31), steht dem regionalen Planungsverband nach derzeitiger gesetzlicher Lage ein Beteiligungsrecht nicht zu. Dies wird mit der ausschließlichen Zuständigkeit der Landesplanungsbehörde begründet, da der Staat den regionalen Planungsverbänden nur die Aufgabe der Regionalplanung, nicht jedoch die in Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 BayLplG umschriebenen Koordinationsaufgabe übertragen habe (32).

(26) BVerwG DVBl 1973, S. 448; BayVGH BayVB1 1973, S. 270 = LUMB1 1972, S. 97 ff (100/101); Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 23 Rd. 3, S. 4; Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 23 Rdn. 15; a.A.: Blümel - Raumordnung, S. 437; wohl auch OVG Lüneburg DöV 1971, 495: Antrag auf Einleitung des Raumordnungsverfahrens = Leistungsklage auf Vornahme einer Amtshandlung

(27) so auch Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 1 Rdn. 18u; Sailer - Der Rechtsschutz, S. 553 m.w.Nw.

(28) vgl. Bekanntmachung vom 24.11.1971 (FuBn. 23) III 3.

(29) vgl. Bekanntmachung vom 10.8.1973 (FuBn. 12) 2.2

(30) Hoppe - Rechtsschutz Rdn. 132 m.w.Nw.; Manner - Planfeststellungsverfahren S. 180; zum Verhältnis von Fachplanungsverfahren zum Raumordnungsverfahren insbes. dem Problem der Bindungswirkung; vgl. Hosch - Das Verhältnis, S. 398 ff

(31) BVerwG BayVB1 69, S. 244; BVerfGE 56, 298; BayVGHE 31,2; a.A.: Scheuner - Stellung, S. 11 ff, 27; dagegen: Götz - Staat, S. 979, 993 ff m.w.Nw.

(32) Bekanntmachung vom 10.8.1973 (FuBn. 12)

Da jedoch auch Planfeststellungsverfahren Auswirkungen auf die Regionalplanung haben können, ist der regionale Planungsverband auch insoweit zu beteiligen. Dies kann entweder durch die Anhörung durch die zuständige Landesplanungsbehörde oder durch unmittelbare Beteiligung am Planfeststellungsverfahren geschehen.

5) Beteiligung an der Landesplanung

Art. 14 Abs. 2 BayLpLG gewährt ein Beteiligungsrecht des regionalen Planungsverbandes im Rahmen der Aufstellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung (33). Es enthält das Recht zur Stellungnahme und zur Unterbreitung eigener Vorschläge (34) im Rahmen des Aufstellungs- bzw. Änderungsverfahrens. Knemeyer/Motyl (35) halten dieses aus Anlaß und im Rahmen des Planaufstellungs- bzw. Änderungsverfahrens gegebene Initiativrecht für nicht ausreichend. Diese Ansicht resultiert aus der Erkenntnis, daß nur die effektive Mitwirkung im Planungsstadium den Kommunen die spätere Umsetzung dieser Pläne in die Realität ermöglicht (35), die Effektivität der Mitwirkung jedoch gerade durch fehlende "Offen-End-Planung" beeinträchtigt werde, da die Fach- und Sachprogramme regelmäßig bereits bis ins Detail vorbereitet seien, bevor sie ins Anhörungsverfahren gingen. Sei aber einmal im Ministerium der ohnehin schwierige Koordinationsprozeß gelaufen, komme den Plänen ein weitestgehendes Eigengewicht zu, das es den Kommunen unmöglich mache, noch wirklich mitzuwirken (37).

(33) vgl. auch Art. 6 Abs. 5 und Art. 8 Abs. 5 Satz 2 BayLpLG

(34) vgl. Art. 14 Abs. 2; Hosch/Höhenberg - Programme, S. 692; zum Umfang vgl. 3. Kapitel, IV, 4 b

(35) Knemeyer/Motyl - Kommunale Selbstverwaltung, S. 270, 271; a.A.: Hosch/Höhenberg - Programme, S. 692; dagegen: Knemeyer - Privates Initiativrecht, S. 296 ff

(36) Knemeyer - Privates Initiativrecht, S. 297

(37) Knemeyer - Privates Initiativrecht, S. 298

Im Hinblick auf die von Art. 11 Abs. 2 BV, Art. 28 Abs. 2 GG geforderte effektive Mitwirkung (38) sprechen sie den Gemeinden ein "ursprüngliches" (39), "primäres" (40) Initiativrecht zu. Es soll den Gemeinden das Recht geben, eigene Vorschläge unabhängig von Planaufstellungs- bzw. Änderungsverfahren zu unterbreiten, um auf diese Weise staatliche Maßnahmen zu initiieren und damit einer Verplanung vorzubeugen (41). Um die Verwertung der kommunalen Vorschläge durch die Landesplanungsbehörden zu sichern, soll dieses "primäre Initiativrecht" durch ein förmliches Verfahren (42), einen Anspruch auf Überprüfung und Beurteilung und eine Mitteilungspflicht der maßgebenden Gründe für eine Ablehnung (43) abgesichert werden.

Den Verfassern ist zuzustimmen, soweit sie über die Harmonisierungsfunktion (44) hinaus den Gemeinden unter Berufung auf die im Rahmen der Landesplanung bestehende Problematik oft fehlender Einsicht und Überschaubarkeit örtlicher Verhältnisse neue Funktionen zuweisen wollen. Die Rückkoppelung zwischen Initiative und unmittelbarer Verantwortung (45), d.h., die Verstärkung des sich aus § 1 Abs. 4 ROG ergebenden Gegenstromprinzipes, ist dringend erforderlich, um eine zu starke Einbindung der Regional- und Ortsplanung durch die Landesplanung zu verhindern. Die Frage ist jedoch, ob dies gerade durch ein "primäres Initiativrecht" der einzelnen Gemeinde erreicht werden kann. Hier müssen sich die Verfasser entgegenhalten lassen, daß eine weit überwiegende Anzahl

(38) vgl. BVerwG BayVB1 1969, 244; Blümel - Raumordnung, S. 436 ff (437); Götz - Staat, S. 917 ff

(39) Knemeyer/Motyl - Kommunale Selbstverwaltung, S. 271

(40) Knemeyer - Primäres Initiativrecht, S. 926

(41) Knemeyer/Motyl - Kommunale Selbstverwaltung, S. 271

(42) Knemeyer - Primäres Initiativrecht, S. 297

(43) Knemeyer - Primäres Initiativrecht, S. 298

(44) Lerche - Die Gemeinden, S. 9 ff

(45) Knemeyer/Motyl - Kommunale Selbstverwaltung, S. 268

der Kommunen sowohl personell (46) als auch fachlich nicht in der Lage wären, dem komplexen Planungssystem des Landesentwicklungsprogrammes ein ebensolches aus der Sicht der einzelnen Kommune entgegenzusetzen. Das abstrakte Planungswerk des Landesentwicklungsprogrammes kann erfolversprechend nur dann beeinflußt werden, wenn diesem ein ebenso gewichteter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden kann, der die tatsächlichen Auswirkungen der Landesplanung auf die Regional-, Ortsplanung verarbeitet, die Korrekturnotwendigkeiten aus den sich in realiter ergebenden Konsequenzen ableitet und diese wiederum in einem Gesamtplanungssystem zusammenfaßt. Nur durch den Kreislauf Landesplanung - Regionalplanung - Ortsplanung - Regionalplanung - Landesplanung, wobei der "Gegenstrom" noch formell geregelt werden müßte, kann das Gegenstromprinzip in dem rechtsstaatlich gebotenen Umfang verwirklicht werden, kann die Landesplanung den erforderlichen Bezug zur Realität erhalten und damit die Wahrung der kommunalen Interessen gesichert werden.

Ein primäres Initiativrecht der einzelnen Kommune reicht hierzu nicht aus. Sie ist in der Regel nur in der Lage, einzelne Auswirkungen des Landesentwicklungsprogrammes auf ihr Teilgebiet zu bewerten und gegebenenfalls hierzu primär ortsbezogene Alternativvorstellungen zu entwickeln und geltend zu machen. Das primäre Initiativrecht der einzelnen Kommune in der Landesplanung birgt darüberhinaus mangels oft gegebener fehlender Einsicht in überre-

(46) Hosch/Höhenberg - Programme, S 692; der von Knemeyer - Primäres Initiativrecht, S. 298 - dagegen erhobene Einwand "sie (Anm. des Verfassers: die Gemeinden) werden jedoch imstande sein, die betreffenden Passagen zu lesen und auch Konsequenzen zu sehen sowie ihrerseits Entwicklungsvorstellungen zu unterbreiten" wird durch das vorhergehende Zugeständnis relativiert, daß "die zu stärkenden Kommunen z.T. außerstande sein werden, ein Landesentwicklungsprogramm in allen Konsequenzen zu durchschauen." Gerade dies wäre jedoch für ein wirkungsvolles primäres Initiativrecht erforderlich, da sich örtliche und regionale Einzeländerungen aus landesplanerischer Gesamtschau verbieten werden.

gionale Gesamtzusammenhänge die Gefahr von "Planungen ins Blaue hinein" in sich. Der Schritt von der Ortsplanung zur Landesplanung erscheint für eine Planungsinitiative als zu groß. Die einzelne Gemeinde würde dadurch in der Regel überfordert.

Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, die Regionalplanung als Plattform eines kommunalen Initiativrechts auszugestalten. Die nach derzeitiger gesetzlicher Rechtslage gegebene "Vollzugsplanung" des regionalen Planungsverbandes soll durch das Recht ergänzt werden, landesplanerische Zielsetzungen und sonstige Bestimmungen ändern oder aufheben zu dürfen, falls dies aufgrund der tatsächlich festgestellten Auswirkungen in der Region erforderlich sein sollte. Die Korrekturmöglichkeit der Landesplanung aus ort- und regionalen-, d.h., realbezogenen Gründen, durch den regionalen Planungsverband verwirklicht erst das Gegenstromprinzip und führt gleichzeitig zu einer Stärkung und erweiterten Funktionsbestimmung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes. Die regionalen Planungsverbände sind in der Lage, die ortsbezogenen Auswirkungen der Landesplanung zu registrieren, Fehlentwicklungen zu erkennen und damit regionale Alternativvorschläge zu unterbreiten. Da es denkbar ist, daß die Gesamtheit der regionalen Alternativen den landesplanerischen Bezug und eine landesplanerische Gesamtschau erfordern, wird vorgeschlagen, einen Dachverband der regionalen Planungsverbände, d.h., einen Landesplanungsverband aus den Mitgliedern der regionalen Planungsverbände zu bilden. Genügt für einzelne Gemeinden oder regionale Planungsverbände ein Initiativrecht im Rahmen und aus Anlaß der landesplanerischen Bestimmungen, so sollte dem geforderten Dachverband ein primäres landesplanerisches Initiativrecht als Aufgabe zugewiesen werden, um ihm die Möglichkeit zu geben, globale Zielvorstellungen als Alternative zur staatlichen Landesplanung zu entwickeln. Nur auf diese Weise kann auf lange Sicht der staatlichen Verplanung Einhalt geboten werden, das staatliche Übergewicht durch ein in etwa gleichrangiges kommunales Gegengewicht ausgeglichen werden.

Art. 1 Abs. 2 BayLplG stünde diesem Vorschlag nicht entgegen. Die vorgeschlagenen Korrekturmöglichkeiten stünden sämtlich unter dem Genehmigungsvorbehalt der nach wie vor primär zuständigen Landesplanungsbehörden.

4. Mitwirkungsrecht der Gemeinde am regionalen Planungsverband - "unmittelbare Mitgliedschaftsrechte"

Die unmittelbaren Mitgliedschaftsrechte der Gemeinde werden im folgenden unterteilt in Rechte in den Entscheidungsgremien und am Verfahren.

aa) Entscheidungsgremien

1) Verbandsversammlung

Die Gemeinde wird in der Verbandsversammlung als Mitgliedervertretung des regionalen Planungsverbandes (1) und primäres Entscheidungsorgan (2) durch ihren Verbandsrat (3) vertreten. Diese ist bei den Gemeinden regelmäßig der 1. Bürgermeister und beim Landkreis der Landrat (4). Die Gemeinden haben alternativ die Möglichkeit, mit Zustimmung der vorgenannten Personen andere Personen als Verbandsräte zu bestellen, die nicht Mitglieder der Beschlussorgane der Gemeinden sein müssen (5).

-
- (1) Heigl/Hosch - Raumordnung D II Rdn. 1 S. 14; Art. 6 Abs. 1 BayLp1G
 - (2) vgl. § 6 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen über den Erlaß einer Mustersatzung für regionale Planungsverbände vom 30. 1.1973 (LUMB1., S. 12) im Folgenden zit. als "Mustersatzung" die sich aus dem Bayerischen Landesplanungsgesetz (Art. 8 Abs. 8 Satz 9; Art. 18 Abs. 1 und Abs. 8) und die im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) vom 12.7.1966 (GVBl., S. 218, ber. 314) ergebenden Aufgaben (vgl. Art. 35 Abs. 2 Nr. 3, 4, 5, 6, 8, 10; 35 Abs. 1 KommZG) zusammenfaßt
 - (3) vgl. Art. 31 Abs. 1 Satz 1 KommZG; Art. 8 Abs. 8 Satz 1 BayLp1G
 - (4) Art. 6 Abs. 4 Satz 1 BaLp1G in Verbindung mit Art. 32 Abs. 2 Satz 1 KommZG
 - (5) Art. 6 Abs. 4 Satz 1 BayLp1G i.V. mit Art. 32 Abs. 2, Satz 2 KommZG

Gerade diese Möglichkeit sollte in größerem Umfange als bisher genutzt werden. Insbesondere die jeweiligen Abteilungsleiter der kommunalen Baubehörden sowie die Leiter der Stadtentwicklungsreferate bieten sich hier als geeignete Verbandsräte an. Dadurch werden die meist ohnehin überlasteten Bürgermeister entlastet und gleichzeitig ein zusätzliches fachorientiertes Gegengewicht zu den staatlichen Planern geschaffen. Da diese Personen weisungsgebunden sind, sind für die Gemeinden keine Nachteile zu befürchten.

Den Gemeinden obliegt es, über ihre Verbandsräte die Aufgaben des regionalen Planungsverbandes gemäß Art. 6 Abs. 2 und Abs. 5 BayLplG wahrzunehmen. Die Verbandsversammlung beschließt demnach insbesondere über den Regionalplan und seine Änderungen (6) und wirkt an der Ausarbeitung und Aufstellung des Landesentwicklungsprogrammes, sonstiger Ziele der Raumordnung und Landesplanung und fachlicher Programme und Pläne (7) mit (8). Stimmberechtigt sind gemäß Art. 8 Abs. 8 Satz 1 BayLplG die Verbandsräte und im Verhinderungsfall deren Stellvertreter. Abstimmungen erfolgen nach der Einwohnerzahl der zur jeweiligen Region gehörenden Verbandsmitglieder (9). Entscheidend ist daher die Einwohnerzahl der Verbandsmitglieder (10). Vereinfachte Berechnungsmaßstäbe sind nur dann als zulässig anzusehen, wenn sie nicht auf Kosten kleinerer, insbesondere kreisangehöriger Gemeinden erfolgen (11).

(6) Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayLplG; § 3 Abs. 2 Ziff. 1 und § 6 Abs. 1 Ziff. 1 der "Mustersatzung"

(7) vgl. Art. 15, 16 BayLplG

(8) Heigl/Hosch - Raumordnung, D 2 Rdn. 8

(9) vgl. Art. 8 Abs. 8 Satz 3 BayLplG; § 8 Abs. 7 Satz 1 der Mustersatzung

(10) vgl. § 8 Abs. 7 Satz 2 mit 5 der "Mustersatzung"; zur Berechnung der Stimmen vgl. Heigl/Hosch - Raumordnung D 2 § 8 Rdn. 5; Art. 8 Abs. 2 Satz 3 (neu) BayLplG vereinfacht die Zählweise insoweit, als nun jeder Verbandsrat für "je angefangene 1000 Einwohner eine Stimme" erhält

(11) So auch Mayer/Engelhardt/Helbig - BayLplG Art. 8 Rdn. 12; kritisch: Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 8 Rdn. 24

Die durch das BayLpLG vom 1.1.1982 erfolgte Änderung des Art. 8 Abs. 8 Satz 3 BayLpLG (12) berücksichtigt diese Forderung. War bisher die Anzahl der Stimmen je Verbandsrat un- mittelbar an die Einwohnerzahl geknüpft (13), erhält nunmehr jeder Verbandsrat "je angefangene 1000 Einwohner eine Stimme" (14). Die Neuregelung vereinfacht zum einen den Zählvorgang bei den Abstimmungen und führt als Nebeneffekt zu einer geringfü- gigen Verschiebung des Stimmrechtsverhältnisses zwischen den vertretenen Gebietskörperschaften (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) zugunsten der kreisangehöri- gen Gemeinden (15).

(12) vgl. Bay Landtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 9/10

(13) Art. 8 Abs. 8 Satz 3 BayLpLG 1970

(14) Art. 8 Abs. 8 Satz 3 (neu) BayLpLG 1982

(15) vgl. Bay Landtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 9;:

"im übrigen wird man davon ausgehen können, daß die in Art. 8 Abs. 8 Satz 3 (neu) BayLpLG festgesetzte Stimm- rechtsverteilungsgrenze von je angefangenen 1000 Ein- wohnern der Bedeutung gerade der Kleinstgemeinden im Rahmen der Regionalplanung Rechnung trägt."

2) Planungsausschuß

Der Planungsausschuß als weiteres notwendiges Organ des regionalen Planungsverbandes (16) setzt sich aus dem Verbandsvorsitzenden (17) sowie aus Vertretern der kreisangehörigen Gemeinden, der kreisfreien Städte und der Landkreise entsprechend den Stimmanteilen dieser Gruppen in der Verbandsversammlung zusammen (18). Da die Mitglieder des Planungsausschusses nicht einzelne Gemeinden oder Landkreise, sondern die in der Verbandsversammlung vertretenen "Fraktionen", d.h., Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise vertreten, besteht ein Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedern des Planungsausschusses nur für die Verbandsversammlung in ihrer Gesamtheit und für die in der Verbandsversammlung repräsentierten Fraktionen. Dem einzelnen Mitglied steht kein Weisungsrecht zu (19).

Das BayLplG vom 1.1.1982 änderte Art. 8 Abs. 9 Satz 3 und 4 BayLplG 1970 insoweit, als die bisher vorgeschriebene Wahl der Mitglieder des Planungsausschusses durch deren Bestellung durch die Verbandsräte der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreisen erreicht wurde (20). Da die Mitglieder des Planungsausschusses nur Gruppeninteressen vertreten, erscheint der hiermit erfolgte Verzicht auf eine förmliche Wahl durch die jeweilige Gruppe als unbedenklich, soweit sich die Mitglieder der Gruppe (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden) auf die Besetzung der ihnen zufallenden Ausschußsitze formlos einigen können. Kann eine dazugehörige Einigung nicht erzielt werden, muß eine förmliche Wahl innerhalb der jeweiligen Gruppe stattfinden. Denn dann kann nur dadurch eine mittelbare demokratische Legitimationswirkung, die zur wirksamen Vertretung der Verbandsräte des regionalen Planungsverbandes erforderlich ist, erreicht werden (21).

(16) vgl. Art. 8 Abs. 7 BayLplG

(17) vgl. Art. 8 Abs. 9 BayLplG; § 9 Abs. 1 der "Mustersatzung"

(18) Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 8 Rdn. 27

(19) Heigl/Hosch - Raumordnung, Art. 8 Rdn. 27

(20) vgl. BayLandtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 4 (Text), S. 10 (Begründung)

(21) vgl. BayLandtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 10 (Begründung); die formelle Wahl für den Fall der Nichteinigung ist in der Verbandssatzung zu regeln.

Der Planungsausschuß übt wesentliche Funktionen der Regionalplanung aus. Er hat insbesondere regelmäßig über den Stand und den Fortgang der Ausarbeitung und der Überprüfung des Regionalplanes zu beraten (22). Die Mustersatzung für regionale Planungsverbände (23) überträgt dem Planungsausschuß ferner die Aufgaben, Verbandsmitglieder, für die voraussichtlich eine Anpassungspflicht begründet wird, gemäß § 8 Abs. 5 Satz 2 BayLplG zu beteiligen, Gutachten bei der Bezirksplanungsstelle gemäß Art. 5 Abs. 2 BayLplG anzufordern sowie sonstige Aufgaben wahrzunehmen, für die nicht die Verbandsversammlung (24) oder der Verbandsvorsitzende (25) zuständig ist.

Da die Mitglieder des Planungsausschusses lediglich Gruppeninteressen repräsentieren, ist der regionale Planungsausschuß überall dort zum Einsatz geeignet, wo bereits formulierte, ausgearbeitete Gruppeninteressen Einzelinteressen gegenübergestellt werden müssen bzw. können.

Konsequenterweise wurde dem Planungsausschuß durch das BayLplG vom 1.1.1982 daher die Beschlussfassung über Stellungnahmen zu den von den Staatsbehörden aufzustellenden Zielen der Raumordnung und Landesplanung (Art. 14 Abs. 2 BayLplG) übertragen (26). Durch die Übertragung der Entscheidungskompetenz von der Verbandsversammlung auf den Planungsausschuß wird zum einen eine Beschleunigung des Verfahrens erstrebt und zum anderen klar gestellt, daß die Stellungnahme des Regionalen Planungsverbandes zu den Zielen der Landesplanung allein aus regionalplanerischer Sicht erfolgt.

(22) vgl. Art. 8 Abs. 9 Satz 5 BayLplG

(23) vgl. § 10 der "Mustersatzung" (Fußn. 2)

(24) vgl. § 6 der "Mustersatzung" (Fußn. 2)

(25) vgl. § 13 der "Mustersatzung" (Fußn. 2)

(26) vgl. Art. 8 Abs. 9 Satz 6 (neu) BayLplG 1982

Den Mitgliedern des Planungsausschusses, die nurmehr Gruppeninteressen vertreten und dem einzelnen Verbandsrat gegenüber nicht weisungsgebend sind, wird es zumindest theoretisch eher möglich sein, zur angemessenen Gewichtung örtlicher und regionaler Interessen beizutragen, als den Mitgliedern der Verbandversammlung selbst, die jeweils unmittelbar die Interessen einzelner Gemeinden, bzw. Landkreise vertreten, bzw. vertreten sollen.

Zur Klärung der Fragen interner Willensbildung innerhalb der einzelnen Gruppen ist der Planungsausschuß nicht geeignet. Bei der Durchführung der Beteiligung der einzelnen Mitglieder im Rahmen des Art. 8 Abs. 5 Satz 2 BayLplG hat sich daher die Tätigkeit des Planungsausschusses auf die reine Durchführung des Beteiligungsverfahrens zu beschränken.

3) Planungsbeirat

Nach Art. 11 Abs. 1 Satz 3 BayLplG sind bei den regionalen Planungsverbänden Planungsbeiräte als notwendiges Organ (27) zu bilden. Durch die Beteiligung der Organisation des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und kirchlichen Lebens sollen der Landes- und Regionalplanung zusätzliche Impulse gegeben und das Gegenstromprinzip verwirklicht werden. Die Zusammensetzung der Planungsbeiräte wurde durch Verordnung der Staatsregierung bestimmt (28). Wie auch der Landesplanungsrat hat auch der regionale Planungsbeirat lediglich beratende Funktion (29).

(27) Art. 8 Abs. 7 Satz 1 BayLplG

(28) vgl. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayLplG; Verordnung über die Zusammensetzung der regionalen Planungsbeiräte vom 20.2.74 (GVBl, S. 70)

(29) Durch die Gesetzesnovelle vom 23.12.1981 wurden die Bezirksplanungsbeiräte abgeschafft; vgl. hierzu Bay Landtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 11 (Begründung)

bb) Verfahren

1) Aufstellung und Änderung des Regionalplanes durch den Regionalen Planungsverband

Die Gemeinde wirkt über ihre Mitgliedschaft im regionalen Planungsverband an der Ausarbeitung (1), der fortwährenden Überprüfung (2) und Änderung und Ergänzung (3) von Regionalplänen mit. Regionalplanung im Sinne des BayLplG "stellt das Bindeglied zwischen den Zielen des Landesentwicklungsprogrammes, der fachlichen Programme und Pläne und der kommunalen Planung, insbesondere der Bauleitplanung dar und soll die im Landesentwicklungsprogramm bestimmten Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebietes unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Region ausformen und konkretisieren" (4). Die regionalen Planungsverbände erfüllen die nach dem BayLplG als Staatsaufgabe definierte Regionalplanung (5) im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises (6). Das Verfahren zur Aufstellung und Änderung des Regionalplanes richtet sich im einzelnen nach Art. 18 BayLplG in Verbindung mit der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 25.8.1975 (7).

-
- (1) Art. 18 Abs. 1 BayLplG
 - (2) Art. 18 Abs. 7 Satz 2 BayLplG
 - (3) Art. 18 Abs. 8 BayLplG
 - (4) Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 25.8.1975 (LUMBl., S. 101) zur Ausarbeitung und Verbindlicherklärung von Regionalplänen
 - (5) vgl. Art. 1 Abs. 2 i.V. mit Abs. 1 Nr. 1 BayLplG; "Regionalplanung ist Teil der Landesplanung" vgl. Bekanntmachung vom 25.8.1975 (FuBn. 4) I 2
 - (6) Art. 6 Abs. 2, 2. Abs. BayLplG
 - (7) Bekanntmachung vom 25.8.1975 (FuBn. 4) II

2) Verbindlicherklärung des Regionalplanes

Nach der Beschlußfassung der Verbandsversammlung des regionalen Planungsverbandes (8) über den Entwurf des Regionalplanes stellt diese an die oberste Landesplanungsbehörde den Antrag, den Regionalplan für verbindlich zu erklären (9). Die oberste Landesplanungsbehörde prüft den Regionalplan nach Rechtmäßigkeits- (10) und Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten. Die Fachaufsicht ist über die Bezugnahme in Art. 18 Abs. 2 Satz 2 BayLplG auf Art. 95 Abs. 2 LKrO (11) auf die Fälle beschränkt, in denen das Gemeinwohl oder öffentlich-rechtliche Ansprüche Einzelner eine Weisung oder Entscheidung erfordern. Verletzungen dieser Beschränkung fachaufsichtlicher Eingriffe in das Ermessen des regionalen Planungsträgers führen zur Rechtswidrigkeit der als Verwaltungsakt (12) gegenüber dem regionalen Planungsverband anzusehenden Verbindlichkeitserklärung. Wird sie versagt, kann der regionale Planungsverband Verpflichtungsklage erheben (13).

(8) vgl. Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayLplG

(9) vgl. Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayLplG; zum Verfahren, insbesondere den Antragsvoraussetzungen vgl. Bekanntmachung vom 25.8.1975 (Fußn. 4) III Rdn. 12 ff

(10) z.B. Übereinstimmung des Regionalplanes mit den Zielen und sonstigen Festsetzungen der Landesplanung; Eingriffe in die örtliche Planungshoheit, insbesondere Bauleitplanung

(11) vom 5.12.1973 (GVBl., S. 618)

(12) Die verbindliche Erklärung ist ihrer Rechtsnatur nach mit den Genehmigungen von Verordnungen, Satzungen und Bauleitplänen vergleichbar; vgl. statt aller: Badura - Rechtssetzung, S. 561; Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG § 6 Rdn. 24 mit Überblick über Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung.

(13) Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 18 Rdn. 23
Zur nunmehr durch Art. 18 Abs. 2 Satz 3 (neu) BayLplG gegebenen Möglichkeit, den vorgelegten Regionalplan teilweise für verbindlich zu erklären, vgl. BayLandtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 13/14 (Begründung); zur Frage der Zulässigkeit gilt das unter nachfolgendem Abschnitt 3. a) (Änderung gem. Art. 18 Abs. 3 BayLplG) Ausgeführte entsprechend.

3) Änderung des Regionalplanes durch die oberste
Landesplanungsbehörde

Es sind hier zwei Änderungsmöglichkeiten zu unterscheiden:

a) Änderung gemäß Art. 18 Abs. 3 BayLplG:

Die oberste Landesplanungsbehörde ist nach diesem Absatz befugt, geringfügige oder dringende Änderungen am Regionalplan vorzunehmen. Voraussetzung dafür ist, daß die "Voraussetzungen für die Ablehnung eines nach Abs. 3 gestellten Antrages vorliegen". Da das Gesetz bezüglich der Voraussetzungen keine Einschränkung enthält, setzt die Änderungsbefugnis der obersten Landesplanungsbehörde bereits dann ein, wenn die Verbindlicherklärung aus irgendwelchen Rechtmäßigkeits- oder Zweckmäßigkeitsgründen abgelehnt werden müßte. Die unbestimmten Rechtsbegriffe "geringfügig" oder "dringend" werden nicht definiert. Auch die Begründung zum Entwurf des BayLplG (14) weist lediglich darauf hin, daß sich die Befugnis, "solche" Änderungen zu verlangen, bereits aus der Fachaufsicht ergäbe. Der Einfachheit halber könne die oberste Landesplanungsbehörde diese Änderungen aber auch selbst vornehmen (15). Hätte der Gesetzgeber insoweit neue Maßstäbe aufstellen wollen, hätte er diese ausdrücklich bestimmt. Es kann daher auf die im Rahmen des Art. 37 Abs. 3 Satz 1 GemO und Art. 42 Abs. 2 LStVG entwickelten Beurteilungskriterien zurückgegriffen werden. Dringlichkeit ist danach zu bejahen nur bei konkreter Gefahr für landesplanerische Interessen, die auch durch die Einberufung einer außerordentlichen Verbandssitzung des regionalen Planungsverbandes nicht rechtzeitig beseitigt werden kann (16).

(14) BayLandtag, 6. Legislaturperiode, Beilage 1.323 Nr. III/3 - 6003 - 91 vom 15.10.1968, zit.: "Begründung zum BayLplG"

(15) Begründung zum BayLplG, (Fußn. 14) zu Art. 18 d, S. 23

(16) Zu weitgehend Heigl/Hosch - Raumordnung Art. 18, Rdn. 30, die bereits ein "berechtigtes Interesse an einem möglichst kurzem Verfahrensgang" für ausreichend halten. Diese Voraussetzung ist zur Abgrenzung nicht geeignet, da sie praktisch immer bejaht werden kann. Zur Dringlichkeit in dem hier verstandenen Sinne vgl. auch Masson/Samper - Kommunalgesetze Art. 37 Rdn. 28 m.w.Nwn.

Unter geringfügigen Änderungen sind regelmäßig nur redaktionelle Änderungen zu verstehen. Beide unbestimmte Rechtsbegriffe sind eng auszulegen. Die hier vorgesehene Änderungsbefugnis bedeutet eine Verschiebung der Zuständigkeitskompetenz von kommunaler auf staatliche Ebene, die über die normalen fachaufsichtlichen Kompetenzen hinausgeht. Nur eine enge Auslegung hält die Gefahr, daß Zweckmäßigkeitsentscheidungen des regionalen Planungsverbandes, die in förmlichen Verfahren durch einen langwierigen Meinungsbildungsprozeß entstanden sind, nachträglich allein unter Berufung auf die Dringlichkeit durch die staatliche Landesplanungsbehörde geändert werden können, was wiederum zu einer weitgehenden Entmachtung der regionalen Planungsträger führen könnte (17). Berücksichtigt man, daß die künftigen Fortschreibungen des Regionalplanes nicht durch Neuerlaß, sondern regelmäßig durch Änderung erfolgen werden, wird die Bedeutung der besonderen Betonung der primären Entscheidungskompetenz des regionalen Planungsverbandes deutlich. Die in Art. 18 Abs. 3 Satz 3 vorgesehene Beteiligung des regionalen Planungsverbandes kann daran nichts ändern. Sie ist eher geeignet, die Bedenken gegen diese Vorschrift noch zu erhöhen, da Änderungen des Regionalplanes, die Anpassungspflichten einzelner Gemeinden auslösen, zumindest nicht als geringfügig angesehen werden können. Da der Gesetzgeber durch die Einfügung des Beteiligungsrechtes offensichtlich derartige Änderungsauswirkungen miteinbezog, können diese nur als zulässig angesehen werden, wenn sie unter die Alternative "Dringlichkeit" fallen.

Werden eine dieser Voraussetzungen verletzt, führt dies zur Nichtigkeit des Regionalplanes, da dann das unzuständige Organ gehandelt hat. Die Verbindlichkeitserklärung und ordnungsgemäße Veröffentlichung heilt den Verfahrensverstoß nicht.

(17) Diese Bedenken sind nunmehr ausdrücklich angesprochen in der Begründung zur Gesetzesnovelle vom 23.12.1981 - Bay-Landtag, 9. WP, Beilage 9/7160, S. 14: "... darauf zu achten, daß die zwischen den Verbandsmitgliedern erzielten Kompromisse und die zum Ausdruck gebrachten planerischen Vorstellungen des Verbandes nicht in ihrem Sinngehalt verändert werden".

b) Änderung gemäß Art. 18 Abs. 8 BayLplG

Dieser Absatz gestattet die nachträgliche Änderung des bereits verbindlichen Regionalplanes. Sachlich gelten die obigen Ausführungen entsprechend. Änderungen nach dieser Vorschrift dürfen nur in extremen Ausnahmesituationen erfolgen. Der Regionalplan enthält langfristig konzipierte Entscheidungen. Dringende Entscheidungen, die rein zeitlich nicht bis zur jeweiligen nächsten, notfalls Sondersitzung, des regionalen Planungsverbandes aufgeschoben werden könnten, sind daher kaum vorstellbar.

5. Zusammenfassung

Das BayLplG gewährt den Gemeinden auf dem Gebiet der Regionalplanung eine Fülle mittelbarer und unmittelbarer Mitgliedschaftsrechte. Es bietet die Chance überörtlicher Beteiligung und die Möglichkeit der Interessenwahrung örtlicher Belange. Durch die Bildung der regionalen Planungsverbände als unmittelbare Mitgliedschaftsverbände der Landkreise und Gemeinden und durch die damit verbundene Zuordnung neuer überörtlicher Funktionsbereiche wird das Selbstverwaltungsrecht dieser Gebietskörperschaften gestärkt. Dennoch erscheint insbesondere die Rechtsstellung der Kommunen als verbesserungsbedürftig und -fähig. Dies kann zum einen durch kommunalfreundliche Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen und zum anderen durch die Erweiterung und Stärkung der kommunalen Befugnisse und Funktionen in der Regional- und Landesplanung geschehen.

III. Alternativen zur staatlichen Regionalplanung

In Anbetracht der für das BayLplG nach wie vor charakteristischen Unterbewertung des Gegenstromprinzipes sollte der Schwerpunkt künftiger Fortentwicklung der Regionalplanung zum einen ergänzend bei der Neubestimmung und Verteilung der unmittelbaren und mittelbaren Planungskompetenzen im Rahmen des Planungsverfahrens liegen. Insbesondere die Problematik des Rechtsschutzes gegen planungsrechtliche Entscheidungen (1), die einerseits in der nur einge-

-
- (1) vgl. insbes. Badura - Planungsermessens, S. 157/173 mw.Nw.; Badura - Entwicklungsplanung, S. 80 ff; Badura - Das Verwaltungsverfahren, S. 233 ff; Blümel - Der Zeitfaktor, S. 133 ff; Blümel - Planung, S. 695 ff; Blümel - Raumordnung, S. 436 ff; Nierhaus - Gerichtliche Kontrolle, S. 19 ff; Zeller - Mitwirkung, S. 599 ff; Manner - Planfeststellungsverfahren, S. 33 ff, 117 ff, 255 ff; Motyl - Die Geinden, S. 127 ff; Jarass - Die Gemeinde, S. 733 ff; Stüer - Abwägungsgebot, S. 1 ff; Schenk - Normenkontrolle, S. 198 ff; Hoppe - Sie Schranken, S. 15 ff; Hoppe - Rechtskontrolle, S. 128 ff; Hoppe - Struktur, S. 641; Hoppe - Zusammenstellung, S. 136 ff; Schröder - Die richterliche Kontrolle, S. 308 ff; Mayer/Helbig - Ziele, S. 163 ff; Hofmann - Entwicklungsplanung, S. 65 ff; Möse - Die Antragsbefugnis, S. 609 ff; Dirk - Die Wertung, S. 628; Dirk - Rechtsschutz, S. 744 ff; Schmitt - Vorbeugender Rechtsschutz, S. 253; Eyermann - Klagebefugnis, S. 237 ff; Czermak - Vorläufiger Rechtsschutz, S. 612/613; Hösch/Höhnberg - Programme, S. 657 ff; Kopp - Entwicklungstendenzen - S. 513 ff; Knemeyer - Verwaltungsgerichtliche Überprüfung, S. 129 ff; Ernst/Hoppe - Bau- und Bodenrecht, S. 178 ff; Lerche - Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 257 ff m.w.Nw.

schränkten Überprüfbarkeit von Planentscheidungen (2), andererseits aber auch in der Gefahr des Zugriffes der Judikative auf Exekutive und Legislative durch nachträgliche Planentscheidung (3) liegt, zeigt die überragende Bedeutung, die die Ausgestaltung des Planungsverfahrens für die gegenseitige Interessenswahrung der am Planungsverfahren Beteiligten hat (4). Die Rechtsprechung, die als nachträgliche Kontrollinstanz bereits am Umfang der zu bewältigenden Verfahren zu scheitern droht (5), ist nicht geeignet, ohne Gefahr der Beeinträchtigung des Gewaltenteilungsgrundsatzes dahingehende Versäumnisse der Gesetzgebung und Verwaltung nachzuholen, bzw. auszugleichen.

-
- (2) vgl. statt vieler: Badura - Planungsermessen, S. 157/173; Blümel - Der Zeitfaktor, S. 133 ff; Zeller - Mitwirkung, S. 599 ff; Möhle - Die Antragsbefugnis, S. 609 ff; Schmitt - Vorbeugender Rechtsschutz, S. 223 ff; Kopp - Entwicklungstendenzen, S. 513 ff; Hoppe - Rechtskontrolle, S. 128 ff; Hoppe - Die Schranken, S. 15 ff Ziff. 14e, f des Beschlusses des 49. Deutschen Juristentages 1972, öffentlich-rechtliche Abtlg. GVB1 1973, S. 126/127
- (3) vgl. Lerche - Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 259 m.w.Nwn.; Kopp - Individueller Rechtsschutz, S. 265; Blümel - Grundrechtsschutz, S. 65 ff, 68 ff m.w.Nwn.
- (4) statt vieler: Lerche - Kernkraft, S. 24 ff; Lerche - Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 261; Ossenbühl - Verwaltungsverfahren, S. 466 ff; Degenhart - Das Verwaltungsverfahren, S. 872f; Laubinger - Grundrechtsschutz, S. 60 ff m.w.Nwn.
- (5) Schmel - Massenverfahren, S. 17 f; S. 215 ff; Blümel - Massenverfahren, S. 5 ff; Gerhardt - Massenverfahren, S. 345 ff; Schmidt - Massenverfahren, S. 148 ff; Henle - Massenverfahren, S.1 ff; zu der in diesem Zusammenhang stehenden Beschleunigungsdiskussion hinsichtlich des Verwaltungsgerichtsverfahrens - auch hinsichtlich des Entwurfs der Verwaltungsverfahrensordnung (BR - Drucks. 100/82 vom 19.3.1982 - EVwPO -) - vgl. Schenke - Verwaltungsprozessordnung, S. 709 ff; Meyer-Ladewig - Einstweiliger Rechtsschutz, S. 117 ff; Sendler - Verfahrensbeschleunigung, S. 812 ff; Ule - Effektiver Rechtsschutz, S. 821 ff; Busch/Berger - Die Verlustliste, S. 231 ff; Scholz - Die Verwaltungsverfahrensordnung, S. 605 ff; Kopp - Entlastung, S. 613 ff; Sendler - Möglichkeiten, S. 923 ff; Sendler - Zum Instanzenzug, S. 157 ff m.w.Nwn.

Als Alternativmöglichkeiten zur Ausgestaltung der Regionalplanung als Staatsaufgabe (6) kommen zum einen die Ausbildung als Selbstverwaltungsaufgabe und zum anderen als Gemeinschaftsaufgabe in Betracht.

1. Regionalplanung als Selbstverwaltungsaufgabe

Im Gegensatz zu Bayern hat die Funktionszuweisung der Regionalplanung als Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen in anderen Bundesländern bereits Tradition (7). Wurde diese Alternative lange Zeit als Ideallösung zur Stärkung und Wahrung kommunaler Interessen und damit auch des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes (8) angesehen, so macht sich aufgrund der gewonnenen Erfahrungen zunehmend Ernüchterung und Skepsis (9) breit. Die Tendenz einer dahingehenden Funktionszuweisung ist daher rückläufig (10). Insbesondere die als Alternative zu mehr oder weniger rigorosen Eingemeindungsaktionen (11) entwickelten Verbandslösungen, wie der Städteverband (12), in seinen unterschiedlich-

-
- (6) vgl. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 BayLplG; Halstenberg - Thesen, S. J 19; Badura - Entwicklungsplanung, S. 916; Ernst/Zinkahn/Bielenberg - BBauG Einleitung Rdn. 159 m.w.Nwn.
 - (7) vgl. Niedersachsen: Verband Großraum Hannover gemäß Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover (GrRG) vom 14.12.1962 (GVBl. S. 235); Verband Großraum Braunschweig gemäß Gesetz über die Errichtung eines Verbandes Großraum Braunschweig (GrRG-B) vom 16.10.1973; Nordrhein-Westfalen: "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" bis zur Neufassung des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes vom 1.8.1972 (GV- NW, S. 244 - Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 8.4.1975 - (GV. NW. S. 294) das dem Siedlungsverband die Regionalplanung entzog und dem Land und den Gemeinden als gemeinschaftliche Aufgabe zuwies (vgl. § 1 Abs. 3, §§ 5 ff nordrhein-westfälisches Landesplanungsgesetz)
 - (8) vgl. Lange - Organisation, S. 213 (219) m.w.Nwn.; Klotz - Zuständigkeit, S. 187 ff; a.A.: Bielenberg - Erwiderung, S.190 ff
 - (9) vgl. Götz - Staat, S. 1000, 1001; Poeschel - Verband, S. 231 ff
 - (10) Götz - Staat, S. 992
 - (11) Scheuner - Die Verwaltungsreform, S. 82 ff
 - (12) vgl. statt vieler: Schmidt-Aßmann - Der Städteverband, S.109 ff; Härchen - Sonderverbände, S. 891 ff; 1073 ff; 1180 ff

sten Erscheinungsformen (13) unterliegen mehr und mehr einer kritischen Würdigung (14). Zurecht wird hier insbesondere die Wechselbeziehung zwischen notwendiger Einbindung und ebenso notwendiger politischer Entscheidungsfreiheit der Gemeinde gegenüber dem sich verdichtenden Planungssystem (15) nicht berücksichtigende Aufgaben- und Funktionsverlagerung von der Einzelgemeinde als Mitglied des Verbandes auf den Verband selbst kritisiert. Der Ansicht der unbedenklichen Zulässigkeit derartiger Verbände aus dem a majore ad minore - Argument unter Heranziehung des angeblich fehlenden gemeindlichen Bestandschutzes (16) wird zurecht entgegengehalten, daß Aufgabenentzug und Eingemeindung sich nicht gegeneinander setzen lassen, sondern selbständig zu würdigen sind, wenn man nicht Formtypen entstehen lassen wolle, die jedes Hineinregieren in den einzelgemeindlichen Bereich bis kurz vor dem Schwellenwert der formellen Bestandsauflösung ermöglichen (17). Sämtliche der Verbandlösungen enthalten die Tendenz, die politisch bedeutsamen Entscheidungen (18), insbesondere die Entwicklungsplanungen, an sich zu ziehen, während sich die Gemeinden mit Planungsvollzugsaufgaben zu begnügen haben. Und dies, obwohl die Verwaltungs- und Gemeindereformen die einzelnen Gemeinden gerade

-
- (13) Schmidt-Aßmann - Der Städteverband, S. 109 m.w.Nwn.; vgl. insoweit insbesondere das Städteverbandsmodell nach dem "Vorschlag des nordrhein-westfälischen Innenministers zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet" Az. III. 5. - 41. 23 des NW/Innenministers, S. 295 ff; zusammengefaßt im LKT-Eildienst 1972, S. 253 ff; vgl. auch Rothe - Aufgabenträger, S. 529 ff (530) zum Stadtverband Saarbrücken
- (14) Schmidt-Aßmann - Der Städteverband, S. 111
- (15) Schmidt-Aßmann - Der Städteverband, S. 112
- (16) VerfGH Rhld.Pf., Entsch. vom 22.1.1968, AsBd. 10, S. 244 ff (247)
- (17) Schmidt-Aßmann - Der Städteverband, S. 111; Rothe - Aufgabenträger, S. 529 ff; Siedentopf - Organisationsformen, S. 193
- (18) Schmidt-Aßmann - Der Städteverband, S. 112

dazu befähigen sollten, Verwaltungsaufgaben in erhöhtem Maße eigenständig wahrzunehmen (19). Auch die weitere Lösungsmöglichkeit, den Städteverband in eine "Verbandsstadt" mit eigenem, unmittelbar gewähltem Kollegialorgan fortzuentwickeln, begegnet grundsätzlichen Bedenken (20). Zu Recht wird hier auf den verminderten verbandsinternen Schutz des Aufgabenbestandes der einzelnen Gemeinde hingewiesen, da gerade durch die Zubilligung der Gemeindequalität für den Verband Kompetenzverlagerungen auf den Verband erleichtert werden (21). Gerade die ungenügende Innenbereichsabgrenzung des gemeindlichen verbandsinternen Aufgabenbestandes führt in der Regel zu einer nicht zu rechtfertigenden Schmälerung der Hoheitsbefugnisse der einzelnen Mitgliedsgemeinde, die im Hinblick auf die Schutzfunktion des Art. 28 Abs. 2 GG gerade für die bürgernächste Verwaltungseinheit nicht hingenommen werden darf.

Ähnliche Probleme ergeben sich auch bei der Verbandslösung im klassischen Sinne. Auch hier besteht das Bestreben, sämtliche für die Entwicklung des jeweiligen Verbandsbereiches bedeutsamen Aufgaben (22) an sich zu ziehen, was wiederum die kommunale Selbständigkeit der einzelnen Mitglieder ernsthaft in Frage stellen kann. Der festzustellende Versuch der Massierung der Aufgabenzuweisung auf den Verband, die Aufstellung nur geringer Voraussetzungen, wie Zweckmäßigkeits- oder Wirtschaftlichkeitsgründe (23) zur Kompetenzverlagerung, die Zunahme der Bürokratisierung und ihrer Lähmungserscheinungen für die kommunale Selbstverwaltung (24) sowie die Tendenz zu den reinen Planungsaufgaben auch die Planvollzugsaufgaben zu verstärken, relativiert den Erfolg dieser neuen Formen überörtlicher Zusammenarbeit.

(19) vgl. statt vieler: Merk - Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 165 ff

(20) Weber - Verwaltungsgliederung, S. 247; Schmidt-Aßmann - Der Städteverband, S. 114 m.w.Nwn.; Rothe - Aufgabenträger, S. 532

(21) Schmidt-Aßmann - Der Städteverband, S. 114

(22) vgl. § 7 GrRG - B (Fußn. 2)

(23) vgl. § 8 GrRG - B (Fußn. 2)

(24) Poeschel - Verband, S. 236, 237

Dennoch sollte versucht werden, diese Modelle weiter, insbesondere in Richtung interner Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zu durchdenken und weiterzuentwickeln. Zur Reduzierung der Abgrenzungsprobleme sollte der Verband möglichst auf reine Planungsaufgaben, d.h. die Entwicklung langfristiger, überörtlicher Zielkonzeptionen, beschränkt bleiben. Planungsvollzugsaufgaben sollten regelmäßig durch die Mitglieder des Verbandes aufgeführt werden (25). Um der Tendenz bevormundender Aufgabenbefreiung zu entgegen, sollten Vollzugsaufgaben nur dann auf die höhere Verwaltungseinheit übertragen werden, wenn diese von dem einzelnen Mitglied nicht interessengerecht ausgeführt werden können. Generell sollte versucht werden, die Funktionsbereiche zwischen Verband und Mitglied möglichst klar abzugrenzen, um die Rechtstellung der kommunalen Mitglieder weitestgehend zu schonen.

Unabhängig von dem vorstehend genannten Problemen erscheinen die Verbandslösungen in der bisher praktizierten Form für Bayern kaum praktikabel. Großverbände wie in Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen lassen sich in Bayern bereits aufgrund der hier regelmäßig fehlenden regionalen und funktionalen Verflechtungen der Gemeinden sinnvoller Weise nicht bilden.

(25) Poeschel - Verband, S. 238; Nouvortne - Das Gesetz, S. 820; a.A.; Wagener - Raumplanung, S. 96 der für die Verbindung vom Planungs- und Vollzugskompetenz eintritt; ist diese Ansicht für die Einzelgemeinde unproblematisch, so führt sie bei allen Verbandslösungen zu einer Verlagerung auch der Durchführungskompetenz zu Lasten der kommunalen Mitglieder, die zu einer Schwächung deren Selbstverwaltungsrechtes führt.

2. Regionalplanung als Gemeinschaftsaufgabe

Neben der Klassifizierung der Raumplanung, insbesondere der Regionalplanung als Staats- oder Selbstverwaltungsaufgabe wird zum Teil deren Ausgestaltung als gemeinschaftliche Aufgabe gefordert (1). In der Erkenntnis, daß die Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung mit den Aufgaben der Bauleitplanung insgesamt, besonders jedoch auf dem Gebiet der Regionalplanung in einem komplexen Verhältnis und nicht schlechthin in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung stehen (2), daß die Raumordnung, insbesondere die Regionalplanung in ihrer Durchführung mit der lokalen Ebene eng verhaftet ist (3) und dies zu einem erheblichen Koordinationsbedürfnis quer durch mehrere Fachbereiche und Planungsebenen führt (4), wird gefordert, daß den tatsächlich festgestellten Mitwirkungsbedürfnissen insbesondere der kommunalen Planungsträger die entsprechende rechtliche Ausgestaltung folgen müsse. Dies ist in Nordrhein-Westfalen bereits geschehen, das die Regionalplanung dem Land und den Kommunen als gemeinschaftliche Aufgabe zugewiesen hat (5). Durch die Betonung der Gemeinsamkeit wird die gleichwertigere Zusammenarbeit zwischen Staat und Kommunen und damit gerade die aktive Mitwirkung der Gemeinden gefördert. Dies wirkt sich auf die Realitätsbezogenheit überregionaler Planungen positiv aus. Die gleichwertige Beteiligung der Planungsträger, in deren Hoheitsgebieten sich überörtliche Planungen realisieren, bildet die Grundvoraussetzung interessensgerechter Planung.

-
- (1) Wegener - Entwicklungsplanung, S. 368; Zeller - Mitwirkung, S. 603; Blümel - Raumordnung, S. 441; Schmidt-Aßmann - Grundfragen, S. 129 ff, 131, 153 ff; Schmidt-Aßmann - Gesetzliche Maßnahmen, S. 144 ff (145), 149 ff; Halstenberg - Die Verzahnung, S. 17; Hendler - Raumordnung, S. 41 ff; a.A.: "Raumordnung als ausschließliche Angelegenheit des Staates" OVG Lüneburg DÖV 1971, S. 495; OVG Lüneburg DVBl 1971, S. 322 (324); BVerwG DVBl 1973, S. 448; BayVGH DVBl 1972, S. 790 (794 ff); Badura - Entwicklungsplanung, S. 917 m.w.Nwn.; Wahl - Die Konzepte, S. 187
 - (2) vgl. Finckenstein - Raumordnung, S. 56
 - (3) vgl. Finckenstein - Raumordnung, S. 59, der dies als "diagonale Koordinierung" bezeichnet
 - (4) § 1 Abs. 3, §§ 5 nordrhein-westfälisches Landesplanungsgesetz; Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes v. 8.4.1975 (GV.NW. S. 294)
 - (5) Wagner - Raumplanung, S. 97

Gerade langfristige Zielkonzeptionen sollten vom Willen zumindest der überwiegenden Mehrheit der betroffenen Planungsträger gedeckt sein, um Bestand zu haben. Die Betonung der Gemeinsamkeit macht ferner deutlich, daß einseitige Interessenwahrung, sei es von seiten des Staates, sei es von seiten der Gemeinden, nicht akzeptiert werden kann. Sie erleichtert die Einsicht in die Funktion der Planung als Politikum. In der Betonung der Gemeinsamkeit liegt die Erkenntnis, daß politische Planung von den demokratisch gewählten Vertretern der kommunalen Selbstverwaltungsorgane mitgetragen werden muß. Sie wirkt dadurch der Tendenz entgegen, die Planung als allein fachorientiert und dem politischen Geschehen fremd anzusehen. Sie berücksichtigt damit die Erkenntnis, daß die effektivste Planung im rechtsstaatlichen Sinne nicht unbedingt die beste Planung ist. Partizipation und Dezentralisation bilden wesentliche rechtsstaatliche Anforderungen, die zumindest, wie in der Regionalplanung, dann zu berücksichtigen sind, wenn die Zielvorstellungen langfristig gemeinsam getragen werden müssen. Die Effizienz des Planungsverfahrens darf dabei nicht allein unter dem Aspekt der Beschleunigung des Verfahrens beurteilt werden. Der Begriff der Effizienz umfaßt auch die rechtsstaatlich gebotene Interessenssicherung der Planbetroffenen durch Teilhabe am Planungsverfahren (6).

(6) als "Verwirklichung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien", Ossenbühl - Verwaltungsverfahren, S. 467 unter Hinweis auf Häberle - Effizienz, S. 631; Effizienz bedeutet vielmehr "Leistungsfähigkeit im politisch-administrativen Gesamtsystem", Schmidt-Aßmann - Verwaltungsverfahrenrecht, S. 509; "sachliche und rechtliche Anforderungen sind im Grundsatz zu einer Konvergenz zu bringen", David - Raumordnungsbindung, S. 82; Steinberg - Verwaltungsverfahren, S. 621; Degenhart - Das Verwaltungsverfahren, S. 884 f; Laubinger - Grundrechtsschutz, S. 64 ff m.w.Nwn.

Weil die auf diese Art und Weise zu schaffende Meinungsbildung unbequem ist, oft zu unerwünschten zeitlichen Verzögerungen führt, besteht insoweit die Tendenz zur Vernachlässigung (7). Gerade durch die Anerkennung kommunaler Mitwirkung kann diese Tendenz in Grenzen gehalten werden. Die ausdrückliche Ersetzung des über- und untergeordneten Verhältnisses durch gleichgewichtete Zusammenarbeit unter Arbeitsteilungsgesichtspunkten verstärkt darüber hinaus psychologisch die Bereitschaft zur Koordination und Einsicht in überörtliche Notwendigkeiten. Dies fördert die gegenseitige Zusammenarbeit und damit die Verwirklichung des in § 1 Abs. 4 ROG festgelegten Gegenstromprinzipes.

Die Betonung der Gemeinschaftlichkeit darf jedoch nicht zu einer Einheitsverwaltung von Staat und Kommunen oder Planungsverbänden und Kommunen (8) führen. Aufgabe der Neubestimmung der Regionalplanung als Gemeinschaftsaufgabe darf es lediglich sein, den Gedanken der Partizipation zu stärken. Keinesfalls darf es als Alibi zur Auflösung kommunaler Hoheitsrechte durch vollständige Integration in staatliche und halbstaatliche Planungsträger dienen (9). Partizipation und Dezentralisation (10) sind gerade im Rahmen der Regionalplanung unentbehrliche Gegenpole zum Ausgleich des zwischen Staat und Kommunen bestehenden Spannungsverhältnisses. Ein vergleichbares Spannungsverhältnis besteht auch zwischen Kommune und Kreis. Selbst wenn sich hier zwei mit vergleichbaren Hoheitsbefugnissen (11) ausgestattete Selbstverwaltungskörperschaften gegenüberstehen, besteht doch ein Kompetenzkonflikt bezüglich des zu erfüllenden Aufgabenumfanges.

(7) So Roters - Kommunale Mitwirkung, S. 161 ff; 210

(8) vgl. Knemeyer - Die Zentralisation, S. 382, 383 zur Einheitsverwaltung Landkreis - Gemeinde

(9) vgl. von Unruh - Die Zentralisation, S. 649 ff; Knemeyer - Die Zentralisation, S. 380 ff

(10) vgl. Lerche - Landkreise, S. 46 ff (56)

(11) vgl. Pappermann - Verwaltungsverbund, S. 181 ff m.w.Nwn.; Dehe - Der Landkreis, S. 20 ff; Schmidt-Aßmann - Der Ausbau, S. 44 ff m.w.Nwn.

Die Verwaltungsverbundlösungen (12), die zum Teil die Einbindung der kommunalen Planungsträger in die Kreisentwicklungsplanung fordern (13), lösen diesen Kompetenzkonflikt oft zu Lasten der Kommunen (14).

Die Notwendigkeit gegenüber den Kommunen verbindlicher Kreisentwicklungspläne besteht zumindest für Bayern nicht. Die Landkreise sind im Rahmen der Regionalplanung Mitglieder der regionalen Planungsverbände und daher an dieser partnerschaftlich beteiligt. Entwicklungsvorstellungen der Landkreise können für die übrigen Mitglieder des jeweiligen regionalen Planungsverbandes ebensowenig verbindlich sein, wie z.B. Stadtentwicklungspläne größerer kreisfreier Gemeinden. Die Verbindlichkeit von Kreisentwicklungsprogrammen gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden würde das Gleichgewicht der Kräfte im Rahmen der regionalen Planungsverbände einseitig zugunsten der Landkreise verschieben. Die Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden würde letztlich auf eine pro forma Beteiligung reduziert. Selbst im Rahmen des Unverbindlichen erfüllen die planerischen Zielvorstellungen der Landkreise jedoch ihren guten Zweck. Die Landkreise gehören zum "Kompromißfindungsinstrumentarium" der Verfassung. Ihre Planung, ihre Initiativen und Maßnahmen sollen im Rahmen überörtlicher Angelegenheiten Interessenkollisionen der Kommunen möglichst schon im Ansatz verhindern, notfalls aber auch streitentscheidend die Konflikte zwischen Einzelkommunen beseitigen helfen. Die Beratungsfunktion, Interessenausgleichsfunktion und Auffangfunktion für Aufgabenbereiche, die

(12) vgl. statt aller: Göb/Salzwedel/Laux/Breuer - Kreisentwicklungsplanung, S. 49 ff

(13) Göb/Salzwedel/Laux/Breuer - Kreisentwicklungsplanung, S. 74 ff; ablehnend: Berkenhoff - Kreisentwicklungsplanung, S. 345 ff; kritisch: Rietdorf - Kreisentwicklungsplanung, S. 191 ff (193); Siedentopf - Die Kreise, S. 15 ff (17); vermittelnd: Schmidt/Eichstaedt - Kreisentwicklungsplanung, S. 552 ff; Püttner - Kreisentwicklungsplanung, S. 56 ff; zur Förderung der Landkreise vgl. auch Tschira - Landkreise, S. 78 ff

(14) Schmidt/Eichstaedt - Kreisentwicklungsplanung, S. 554

einzelne Kommunen aus faktischen Gründen nicht durchführen können, bieten den Landkreisen auch im Rahmen der überörtlichen Planung ein genügend weites Wirkungsfeld, das nicht unbedingt durch eine bindende regionale Planträgerschaft ergänzt werden muß.

Soweit die Begriffsbestimmungen der Regionalplanung als gemeinschaftliche Aufgabe der beteiligten Planungsträger nicht zu kompetenzüberschreitenden Zuständigkeitsverschiebungen mißbraucht wird, erscheint sie als die derzeit beste Ausgangsbasis für neue Funktionsverteilungen im regionalen Bereich (15).

(15) so auch Wahl - Die Konzepte, S. 187

IV. Vorschläge zur Verbesserung der gemeindlichen Stellung in der Regionalplanung

1. Stärkung des regionalen Planungsverbandes

a) Kompetenzerweiterung

aa) Korrektur der Landesplanung

- Prinzip der abgestuften Koordination -

Wie bereits im Abschnitt II zur Beteiligung des regionalen Planungsverbandes an der Landesplanung ausgeführt, ist im Rahmen der bayerischen Regionalplanung eine weitere Stärkung der Kommunen in Richtung "Initiative zur Landesplanung" erforderlich. Das Bayerische Landesplanungsgesetz ist voll durchnormiert, soweit es den Vollzug der Planung von oben nach unten betrifft. Die Einbindung der Kommunen unter die landesplanerischen Zielsetzungen ist daher absolut. Das Landesentwicklungsprogramm bildet eine komplexe Zielkonzeption, die durch die einzelne Kommune praktisch nicht angreifbar ist (1). Das bereits aus der Stellung als Initiator der Planung resultierende Übergewicht staatlicher Zielvorstellungen wird durch das Landesplanungsgesetz noch dadurch verstärkt, daß das Gesamtprogramm den Einzelgemeinden zur Stellungnahme vorgelegt wird, ohne diesen jedoch tatsächlich die Chance zu bieten, über eine gemeinsame Plattform Alternativvorstellungen zu entwickeln und diese als Gesamtkonzeption dem Landesentwicklungsprogramm gegenüberzustellen. Dabei soll hier nicht Alternativplanungen um jeden Preis oder eigenbrötlerischer Interessenwahrnehmung durch die kommunalen Planungsträger das Wort geredet werden. Es ist jedoch erforderlich, daß die Kommunen in ihrer Gesamtheit in die Lage versetzt werden, das Landesentwicklungsprogramm gerade auf seine Tauglichkeit als Gesamtprogramm hin zu überprüfen. Dazu ist eine geeignete Plattform zu schaffen. Die Überprüfungsmöglichkeit wiederum ist nur sinnvoll, wenn der Überprüfung die Koordination, der Koordination die Änderungsmöglichkeit folgt. Diese wiederum ist nur gesichert durch ein förmliches Verfahren.

(1) Knemeyer/Motyl - Kommunale Selbstverwaltung, S. 270, 271

Voraussetzung für die Stärkung der Kommunen in diesem Sinne ist eine Kompetenzerweiterung für den regionalen Planungsverband. Dieser ist nicht mehr auf den reinen Vollzug, d.h., die Transformation der landesplanerischen Zielvorstellungen auf regionale und kommunale Ebene beschränkt, sondern vielmehr seinerseits beauftragt, die aus regionaler Sicht beste Zielkonzeption zu entwickeln und diese der staatlichen Konzeption für diesen Bereich gegenüberzustellen. Im Rahmen der Aufstellung der regionalen Zielkonzeption sollte es insbesondere Aufgabe des regionalen Planungsverbandes sein, die aus den Kommunen der Region einfließenden Zielvorstellungen zu verarbeiten, die hier auftretenden Zielkonflikte auszugleichen und so weit wie möglich den Zielvorstellungen der Landesplanung anzugleichen. Weichen die Zielvorstellungen des regionalen Planungsverbandes aus berechtigten ortsbezogenen oder realbezogenen Gründen von der Zielvorstellung des Landesentwicklungsprogrammes ab, soll der regionale Planungsverband berechtigt sein, unter entsprechender Begründung die landesplanerischen Zielvorstellungen abzuändern, aufzuheben oder in sonstiger Weise an die tatsächlichen Bedürfnisse anzupassen. Der regionale Planungsverband soll also eine gesetzliche Kompetenz zur Korrektur der Landesplanung erhalten. Zur Sicherung der staatlichen Interessen soll diese Korrekturmöglichkeit unter dem Genehmigungsvorbehalt der obersten Landesplanungsbehörde stehen. Die Prüfung vorgenommener Änderungen könnte dabei entweder vorgezogen im Rahmen eines Teilgenehmigungsverfahrens oder zusammen mit dem Verfahren zur Verbindlicherklärung des Regionalplanes erfolgen. Die oberste Landesplanungsbehörde hätte dabei im Rahmen ihrer Zweckmäßigkeitsprüfung zu erklären, ob die jeweilige Änderung durch den regionalen Planungsverband aus regionalen Gesichtspunkten gerechtfertigt und mit der landesplanerischen Gesamtkonzeption vereinbar ist. Nur bei Vorliegen beider Voraussetzungen bestünde ein Rechtsanspruch auf Genehmigung der Änderung. Aufgrund des ohnehin nur geringen Beharrungsvermögens des Landesentwicklungsprogrammes wegen der Notwendigkeit fortwährender Anpassung an die laufende Entwicklung sollte hier der Maßstab jedoch nicht zu eng angelegt werden.

Um die regionalen Planungsverbände in die Lage zu versetzen, die Änderungswünsche der Region in ein angemessenes Verhältnis zur landesplanerischen Gesamtkonzeption zu bringen, insbesondere die jeweilige Gewichtung beurteilen zu können, sollte diesen ergänzend eine Plattform geschaffen werden, von der aus das von Knemeyer/Motyl (2) geforderte "primäre Initiativrecht" ausgeübt werden könnte. Denkbar ist dabei ein mitgliedschaftlich organisierter Dachverband, der den Gruppenverhältnissen der Gesamtheit der regionalen Planungsverbände zwischen den Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden entspricht. Als zusätzliche Mitglieder sollten jedoch auch die Bezirke aufgenommen werden, da nur so eine vollständige Gesamtkonzeption erreicht ist. Die kommunalen Spitzenverbände sollten beratende Funktion erhalten.

Dieser regionale Dachverband - Landesplanungsverband sollte neben den regionalen Planungsverbänden unmittelbar bei den laufenden Änderungen des Landesentwicklungsprogrammes beteiligt werden, um einen fortwährenden Dialog und die fortwährende Auseinandersetzung der Landesplanung mit den regionalen Zielvorstellungen zu gewährleisten.

Durch dieses System der abgestuften Koordination werden jeweils gleichgewichtete Zielkonzeptionen gegenübergestellt und dadurch eine Bevormundung der einen gegenüber der anderen verhindert. Es stärkt darüberhinaus das Gegenstromprinzip und damit letztlich das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Um im Rahmen dieses Systems einen aktiven Beitrag zu leisten, wäre es noch mehr als bis heute geschehen (3) erforderlich, daß die Gemeinden kommunale Entwicklungsprogramme entwickeln, die als Grundlage der regionalen Zielvorstellungen dienen können.

(2) Knemeyer/Motyl - Kommunale Selbstverwaltung, S. 267; Knemeyer - Primäres Initiativrecht, S. 296

(3) vgl. hierzu Badura - Entwicklungsprogramm, S. 912 ff; Battis - Stadtentwicklungsplanung, S. 144 ff

Der Stadtentwicklungsplanung würde hier eine neue Dimension kommunaler Funktionsbereiche zuwachsen, die verstärkte Einbindungen durch landesplanerische Zielvorstellungen ausgleichen könnte (4).

Zur Durchführung des abgestuften Koordinierungssystems müßte die finanzielle Basis, insbesondere die Kostenerstattungsregelung (5) erweitert werden. Insbesondere die bisher an die reinen Vollzugsaufgaben gebundene Kostenerstattung (6) müßte künftig auch die Koordinierungsaufgaben in vorgenanntem Sinne enthalten. Allerdings gilt auch hier das bayerische Sprichwort "Wer zahlt, schafft an". Zur Reduzierung dieses goldenen Zügels sollten die von den Mitgliedern zu erbringenden Regionalumlagen erhöht werden.

-
- (4) so auch Wahl - Die Konzepte, S. 223, der zurecht betont, daß die planerischen "Spielräume" (der Gemeinde) erst durch die komplexe Stadtentwicklungsplanung aktiviert werden. Auch er fordert gegenüber der überregionalen Planung eine Stadtentwicklungsplanung als "Komplementärplanung", die erst die Möglichkeit zur eigenständigen Konkretisierung der Vorgaben ermögliche.
 - (5) vgl. Verordnung über die Kostenerstattung an regionale Planungsverbände vom 22.3.1973 (DVB1 S. 106, Ber. S. 156), geändert durch Verordnung vom 16.12.75 (DVB1, S. 396)
 - (6) vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (Fußn. 4)

bb) Verstärkung der Mitwirkungsrechte

Erweiterungsmöglichkeiten bieten sich hier insbesondere bei der Beteiligung an Fachplanungsverfahren an. Dem regionalen Planungsverband sollte die generelle Koordinationsfunktion und Abstimmungspflicht seiner Mitglieder für sämtliche, die Regionalplanung berührenden Planungsfragen übertragen werden. Darüberhinaus sollte er verstärkt der Beratung der einzelnen Kommunen in der Region dienen.

b) Beschränkung der landesplanerischen Zielsetzung

Das Landesentwicklungsprogramm bestätigt die Tendenz weitgehender staatlicher Verplanung des regionalen Bereiches. Insbesondere im Teil C des Landesentwicklungsprogrammes sind zum Teil Aussagen enthalten, die einen primär landesplanerischen Bezug nur mehr schwer begründen. Dies gilt vor allem von den Teilaussagen zum Ausbau zentraler Orte oder Siedlungsschwerpunkte. Aussagen wie "die Entlastung der Stadtkerne durch mittelzentrale Stadtteilzentren in geeigneten Stadtteilen" (7) stellen eine unnötige Bevormundung der kommunalen und regionalen Planungsträger dar und verletzen damit den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Allein die Durchsicht des Landesentwicklungsprogrammes auf Regelungen mit primär regionalem und nicht landesplanerischem Bezug und die Streichung derartiger Regelungen könnte bereits zu einer erheblichen Verbesserung der Rechtsstellung der regionalen und kommunalen Planungsverbände führen.

(7) vgl. z.B. LEP - Teil C R 7 I 4.2.1.; 4.2.3.

2. Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände

Ein System abgestufter Koordination erübrigt die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände insbesondere am Gesetzgebungsverfahren nicht. Dabei wird die Koordinationsfunktion und Planungsinitiative von unten nach oben hier von den Kommunen über die regionalen Planungsverbände und den Landesplanungsverband ausgeübt, doch kann dadurch nur ein Teil des Bedarfs an gegenläufigen Innovations- und Kontrollprozessen abgedeckt werden. Gerade der primär kommunale Standpunkt wird über die Selektion der regionalen und überregionalen Verbandsstufe naturgemäß verwässert und bedarf der Ergänzung durch die Interessenvertretung der kommunalen Spitzenverbände. Diese haben darüber hinaus wegen ihrer fehlenden Integration in die Verwaltungs- oder sonstige Planungshierarchie die Möglichkeit, eine unabhängige, distanzierte, unter Umständen konfliktfähige Position einzunehmen und damit ein Höchstmaß an Flexibilität, Unabhängigkeit und ständige, insbesondere frühzeitige Einwirkungsmöglichkeit auf staatliche Entscheidungen sicherzustellen (8). Die Forderung nach möglichst frühzeitiger Einschaltung der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren (9) durch die Einrichtung kommunalpolitischer Ausschüsse beim Bundestag und bei den Landtagen sowie die Einrichtung einer "ständigen Konferenz" der einzelnen Staatskanzleien mit den kommunalen Spitzenverbänden (10) erscheint daher zur Wahrung kommunaler Interessen gerechtfertigt und erforderlich.

(8) Roters - Kommunale Spitzenverbände, S. 365

(9) Kommunale Spitzenverbände - Mitwirkungsrecht, S. 503

(10) Roters - Kommunale Spitzenverbände, S. 365

LEBENS LAUF

=====

30.01.1947	Geburtsdatum
1953 - 1958	Grundschule
1958 - 1967	Neusprachliches Gymnasium
1967 - 1972	Studium: Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität, München
12.01.1973	1. Juristische Staatsprüfung
30.03.1976	2. Juristische Staatsprüfung
26.04.1976	Zulassung zur Rechtsanwaltschaft
seit 1976	Rechtsanwalt in München

